

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIANA CRISTINA DE ABREU

**CONCEPÇÃO, REGULAÇÃO E GESTÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL
E NO CHILE NO CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS**

CURITIBA

2014

DIANA CRISTINA DE ABREU

**CONCEPÇÃO, REGULAÇÃO E GESTÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL
E NO CHILE NO CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS**

Tese apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Educação, na Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof.º Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2014

Catálogo na Publicação
Cristiane Rodrigues da Silva – CRB 9/1746
Biblioteca de Ciências Humanas – UFPR

A162c Abreu, Diana Cristina

Concepção, regulação e gestão da carreira docente no Brasil e no Chile no contexto das reformas educacionais. / Diana Cristina Abreu. – Curitiba, 2014.

193 f.

Orientador: Prof.º Dr. Ângelo Ricardo de Souza.

Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

1. Formação Docente – Valorização do Magistério. 2. Reformas Educacionais. 3. Planos de Carreira. I. Título.

CDD 370.71



PARECER

Defesa de Tese de **DIANA CRISTINA DE ABREU** para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados: DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA (Presidente), DR^a ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA, DR^a ANDRÉA DO ROCIO CALDAS, DR. SEBASTIÁN DONOSO DÍAZ e DR^a MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES (Membros Titulares) arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: "**CONCEPÇÃO, REGULAÇÃO E GESTÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL E NO CHILE NO CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS**".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA		Aprovado
DR ^a ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA		Aprovado
DR ^a ANDRÉA DO ROCIO CALDAS		
DR. SEBASTIÁN DONOSO DÍAZ		Aprovado
DR ^a MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES		Aprovado

Curitiba, 26 de março de 2014.



Prof^a Dr^a Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof^a. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
Matrícula: 125750

À Matheus e Zico pela partilha

AGRADECIMENTOS

“Gracias a la vida que me ha dado tanto....”

Como na canção de Violeta Parra é chegado o tempo de agradecer:

Ao orientador e amigo Ângelo Ricardo de Souza, por selecionar-me para doutorado em 2010. Pelas orientações e incentivos à realização do doutorado sanduíche.

Ao meu orientador de estágio de doutorado no exterior, Sebastián Donoso Días, pela participação em minha banca de qualificação, pelas orientações e receptividade no Instituto de Desarrollo Educacional/UTalca/Chile.

À Moyra Castro-Paredes Instituto de Desarrollo Educacional/UTalca/Chile pelas incontroversas contribuições a esta tese, sempre me indicando caminhos a trilhar.

Às professoras Andrea Barbosa Gouveia e Maria Dilnéia Espíndola Fernandes pelas valorosas contribuições em minha banca de qualificação.

À CAPES pela bolsa PSDE Estágio de doutorado no exterior. Ao Programa de Pós Graduação em Educação da UFPR. Ao IDE/Utalca.

Aos familiares, que reclamam da ausência, mas sempre dispostos a nos confortar.

Aos amigos e amigas, da minha turma de doutorado: Isabelle, Mari, Jandi, Michele, Odilon, Luciano e Arleandra, vocês foram muito importantes na construção do trabalho em questão.

Aos amigos que me acolheram durante meu estágio sanduíche na cidade de Talca/Chile, nunca me senti uma estrangeira, sempre estive em família e entre amigos.

À Gabriela Schineider e Paula Ulloa Ramos, minhas irmãs em português e em espanhol, a presença de vocês em minha vida terá sempre um sentido de leveza e generosidade.

À Marcia, amiga querida, eternas saudades...

'Eu sempre quis atingir um estado de paz e de não-luta. Eu pensava que era o estado ideal.

Mas acontece que - quem sou eu sem a minha luta? Não, não sei ter paz.'

Clarice Lispector

RESUMO

A pesquisa, Concepção, regulação e gestão da carreira docente no Brasil e no Chile no contexto das reformas educacionais, busca compreender, fazendo uso de uma metodologia de estudo comparado, como as reformas educacionais ocorridas na América Latina, interferem nas políticas adotadas pelos estados nacionais do Brasil e do Chile no que diz respeito à carreira docente. A análise sobre Carreira Docente tem seu enfoque no campo da política educacional, inicialmente consideramos sua dimensão jurídica, ou seja, o conjunto de regras reguladoras da profissão que, geralmente vem definida nos estatutos ou planos de carreiras e como essa regulação constrói paulatinamente a profissão docente. Realizou-se uma análise nos documentos produzidos pelo PREAL - Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe entre os anos de 2002 a 2012, identificando as principais recomendações do Preal para a Carreira Docente na América Latina. A pesquisa apresenta seguinte estrutura: No capítulo 1, considerando aporte teórico de (KRAWCZYK, 2000a; AFONSO, 2003; DALE, 2004; CASASSUS, 2004), percebe-se que em meio à discursiva de homogeneização das reformas educacionais das últimas décadas, emerge outras possibilidades analíticas quanto às especificidades regionais e locais na definição das políticas para a educação no âmbito dos estados nacionais. Nos capítulos 2 e 3, buscou-se a construção de um panorama para a carreira docente, a partir do estudo de planos de carreira de doze estados e doze capitais brasileiras, cotejadas ao movimento da política e da legislação educacional. Nos capítulos 4 e 5, utilizando-se da análise de legislações e literaturas sobre carreira docente, buscou-se estabelecer um panorama, sobre a temática no Chile. E por fim apresentados os dados empíricos de Brasil e Chile para regramento e definições para carreira docente, estabeleceu-se algumas regularidades e discrepâncias nas políticas adotadas em ambos contextos e como estas se articulam às discursivas apregoadas nas reformas educacionais direcionadas pelo PREAL. Entre as recomendações, estão a superação de estruturas de carreira docente baseadas na antiguidade e na titulação acadêmica. Os dados empíricos revelam que mesmo no Chile onde vários modelos de avaliação de desempenho docente são empregados, a prevalência de mecanismos tradicionais nas estruturas de carreira. Entretanto, as últimas iniciativas governamentais no campo das políticas educacionais, em mostrado a preocupação com a instituição de novos critérios de recrutamento, aumento da atratividade, e incentivos para a permanência na carreira docente.

Palavras Chave: Carreira Docente. Valorização do Magistério. PREAL. Reformas Educacionais. Planos de carreira. Estatuto Docente.

RESUMEN

La investigación, concepción, regulación y la gestión de la carrera docente en Brasil y Chile en el contexto de las reformas educativas. El análisis se encuentra en el campo de la política educativa, y busca comprender, por medio del uso de una metodología de estudio comparado, cómo las reformas educacionales ocurridas en América Latina interfieren en las políticas adoptadas por los estados nacionales de Brasil y de Chile, en lo que se refiere a carrera docente. En esta análisis sobre la Carrera Docente, consideraremos inicialmente su dimensión jurídica, o sea, el conjunto de reglas reguladoras de la profesión que, generalmente, vienen definidas en los estatutos o planes de carreras y como tal regulación construye pausadamente la profesión docente. Se efectuará un análisis de los documentos producidos en ámbito del PREAL - Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, entre los años 2002 al 2012, buscamos la identificación de las principales recomendaciones del Preal para Carrera Docente en América Latina. La investigación presenta la siguiente estructura: Capítulo I, teniendo en cuenta la base teórica (KRAWCZYK , 2000a; Afonso, 2003; DALE , 2004; Casassus, 2004) reflexionamos sobre la homogeneización discursiva de las reformas educativas de las últimas décadas, en medio de eso, surgen otras posibilidades analíticas en cuanto a las particularidades regionales y locales en la elaboración de las políticas para la educación. En capítulos II y III, se trató de construir una visión general de la carrera docente, a partir de un estudio de planes de carrera docentes de doce estados y doce ciudades brasileñas, contrastadas con los movimientos de la política y la legislación educativa. En los capítulos IV y V, con las leyes y la literatura de carrera docente y las políticas educativas, hemos tratado de establecer también una visión general sobre el tema en Chile. Por último, se presenta un comparativo de Brasil y Chile en cuanto a los reglamentos y definiciones para carreras docentes, hemos tratado de algunas regularidades y discrepancias en las políticas nacionales adoptadas en el período analizado y como se articulan a las discursivas promocionadas por las reformas educativas dirigidas por PREAL. Entre las recomendaciones están la superación de las estructuras de carrera basados en la antigüedad y grados académicos. La evidencia empírica muestra que incluso en Chile, donde se utilizan diversos modelos de evaluación del desempeño docente, ocurre la prevalencia de los mecanismos tradicionales en las estructuras de carrera. Sin embargo, las últimas iniciativas del gobierno en el ámbito de la política educativa denotan la preocupación por la imposición de nuevos criterios para la selección de personal, la atratividade y los incentivos para permanecer en la carrera docente.

Palabras clave: Carrera docente. PREAL. Valoración Docente. Reformas educativas. Planes de Carrera. Estatuto docente.

ABSTRACT

This research, "Design, regulation and teaching career in Brazil and Chile in the context of educational reforms", seeks to understand, making use of a compared methodology, how these educational reforms in Latin America interfere with the policies adopted by those countries regarding the teaching profession. To develop the analysis, first it was considered the legal dimension, ie the set of regulatory rules of the profession that usually is defined in the statutes or career plans and how this regulation gradually builds the teaching profession. We did analyze documents produced by PREAL - Promotion de la Educational Reform in Latin America and the Caribbean Program between 2002-2012, identifying the main recommendations of Preal for Teaching Career in Latin America. This thesis presents the following structure: Chapter I, considering theoretical basis of Krawczyk, 2000a; Afonso, 2003; Dale, 2004; Casassus, 2004, it is clear that through the discursive homogenization of educational reforms of recent decades, emerging other analytical possibilities as to regional and local specificities in policy for education in the national states. At chapters II and III, we build a panorama for the teaching profession, observing the career plans of twelve states and twelve Brazilian cities, collated with the movement of educational legislation. In the chapters IV and V, using the analysis of legislation and literature on teaching career, the work establishes an overview on Chile. Finally, presented the empirical data from Brazil and Chile in the definitions of teaching career, it establishes some regularities and discrepancies in policies adopted in both contexts and how they articulate the discursive about the educational reforms. Among the recommendations are the need to update the structures teaching career based on seniority and academic degrees. Empirical evidence shows that even in Chile where several teacher performance evaluation models are used, there is a prevalence of traditional mechanisms in career structures. However, the latest educational policies government initiatives show concern with the establishment of new criteria for recruitment, increased attractiveness and incentives to stay in the teaching profession.

Keywords: Teaching Career. Appreciation of the Magisterium. PREAL. Educational reforms. career plans. Teacher status.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - AMPLITUDE DAS TABELAS SALARIAIS NAS CARREIRAS DOCENTES ESTADOS E CAPITAIS.....	115
---	-----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - LEGISLAÇÃO SOBRE CARREIRA DOCENTE EM VIGOR NOS ESTADOS	95
QUADRO 2 - LEGISLAÇÃO SOBRE CARREIRA DOCENTE EM VIGOR NAS CAPITAIS.....	95
QUADRO 3 - FORMA DE INGRESSO E TITULAÇÃO ACADÊMICA NOS ESTADOS	97
QUADRO 4 - FORMA DE INGRESSO E TITULAÇÃO ACADÊMICA NOS MUNICÍPIOS.....	99
QUADRO 6 - OS CARGOS NAS CAPITAIS	104
QUADRO 7 - ESTRUTURA DA CARREIRA NOS ESTADOS	107
QUADRO 8 - ESTRUTURA DA CARREIRA NAS CAPITAIS.....	108
QUADRO 9 - CRITÉRIOS DE MOVIMENTAÇÃO VERTICAL NOS ESTADOS	109
QUADRO 10 - CRITÉRIOS DE MOVIMENTAÇÃO VERTICAL NAS CAPITAIS.....	109
QUADRO 11 - CRITÉRIOS PARA MOVIMENTAÇÃO HORIZONTAL NOS ESTADOS	112
QUADRO 12 - CRITÉRIOS PARA A MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL NAS CAPITAIS.....	112
QUADRO 13 - JORNADA E HORA ATIVIDADE NOS ESTADOS	118
QUADRO 14 - O CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO NOS ESTADOS.....	118
QUADRO 15 - AS POSIÇÕES DO CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN/2006 SOBRE O ESTATUTO DOCENTE:	135
QUADRO 16 - COMPARAÇÃO DAS PROPOSTAS DO GOVERNO CHILENO E DO COLÉGIO DE PROFESSORES SOBRE A CARREIRA PROFISSIONAL DOCENTE	140
QUADRO 17 - REMUNERAÇÃO DOS SETORES MUNICIPAL E PARTICULAR SUBVENCIONADO.....	161
QUADRO 18 - POLÍTICAS RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E INCENTIVOS SALARIAIS	183

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - REAJUSTES DO PSPN DE 2008 A 2013	80
TABELA 2 - DOCENTES INCORPORADOS A LAS DOTACIONES DOCENTES MUNICIPALES EN CALIDAD DE TITULAR, CONTRATA, REEMPLAZANTE Y HONORARIOS. PERÍODO 2003/2012	155
TABELA 3 - INFORMAÇÃO SOBRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DA PROVA INICIA	157
TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DOS EGRESSOS NA PROVA INICIA (2008/2013).	158
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEMANAL DE TRABALHO DOCENTE SEGUNDO ATIVIDADES (RECREIO, CLASSES, HORAS, PLANEJAMENTO).	166
TABELA 6 - PERCENTUAL DE DOCENTES CHILENOS COM CONTRATO SEGUNDO A CARGA HORÁRIA DE TRABALHO, 2012.....	167

LISTA DE SIGLAS

ANFOPE	– Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	– Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	– Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução
BM	– Banco Mundial
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	– Câmara Nacional de Educação Básica
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIDE	– Centro de Investigacion y Desarrollo de la Educacion
CLACSO	– Conselho Latino Americano de Ciências Sociais
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	– Conferência Nacional de Educação
CONSED	– Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	– Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INICIA	– Programa de Fortalecimento da Formação Inicial Docente
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	– Organização Mundial do Comércio
OREALC	– Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEPr	– Plano de Desenvolvimento Educação Paraná
PDSE	– Programa de Doutorado no Sanduiche no Exterior
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios

PNE	– Plano Nacional de Educação
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	– Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe
PRELAC	– Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe
PROMEDLAC	– Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe
PSDB	– Partido Social Democrático Brasileiro
PSPN	– Piso Nacional Profissional Nacional
PSU	– Prueba Seleccin Universitaria
PT	– Partido dos Trabalhadores
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 A CARREIRA DOCENTE NA AGENDA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS: DAS DISCURSIVAS DOAS ANOS 1990 ÀS RECOMENDAÇÕES DO PREAL (2002-2012)	33
1.1 O REGIONAL E O LOCAL NAS REFORMAS EDUCACIONAIS.....	33
1.2 AS CARREIRAS DOCENTES BASEIAM-SE EM ESTRUTURAS TRADICIONAIS: ANTIGUIDADE E TITULAÇÃO ACADÊMICA.....	38
1.3 AS RECOMENDAÇÕES INSCRITAS NOS DOCUMENTOS DO PREAL PARA A CARREIRA DOCENTE NA AMÉRICA LATINA	46
2 POLÍTICA E LEGISLAÇÃO PARA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL	59
2.1 O CASO BRASILEIRO	59
2.1.1 Da Constituição Federal de 1988 à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.....	59
2.2 O FUNDEB E A RESOLUÇÃO N. 03/1997 DO CNE	67
2.3 DO FUNDEB AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	74
2.3.1 O FUNDEB.....	74
2.3.2 O Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE.....	76
2.3.3 O Piso Salarial Profissional Nacional	77
2.3.4 As novas diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério público.....	81
2.3.5 A Conferência Nacional da Educação (CONAE) e o projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE).....	82
3 A CARREIRA DOCENTE NO BRASIL.....	94
3.1 AS CONDIÇÕES DE INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE	96
3.2 DEFINIÇÃO DOS CARGOS PÚBLICOS.....	101
3.3 ESTRUTURA E MOVIMENTAÇÃO NA CARREIRA DOCENTE.....	106
3.4 JORNADA DE TRABALHO E HORA-ATIVIDADE	117
3.5 COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO DOCENTE	119
4 POLÍTICA, REGULAÇÃO GESTÃO DA CARREIRA DOCENTE NO CHILE	124
4.1 A CONDIÇÃO DOCENTE APÓS O GOLPE MILITAR DE 1973	124
4.2 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E O ESTATUTO DOCENTE	127
5 A CARREIRA DOCENTE NO CHILE	142

5.1 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COM INCREMENTO SALARIAL	142
5.2 INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE.....	152
5.2.1 As definições do Estatuto	152
5.2.2 Da prova INICIA ao Exame de Excelência Pedagógica	155
5.3 COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO CHILE	159
5.4 A JORNADA DE TRABALHO E HORAS NÃO LETIVAS	165
6 TENDÊNCIAS E DEBATES PARA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL E NO CHILE: ELEMENTOS PARA A COMPARAÇÃO	168
6.1 CONDIÇÕES DE INGRESSO À CARREIRA DOCENTE	172
6.2 INCENTIVOS E COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES	175
6.3 A JORNADA DE TRABALHO E O PERCENTUAL RESERVADO PARA HORA-ATIVIDADE	178
6.4 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	180
CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
REFERÊNCIAS.....	191
ANEXO 1 - CARREIRA DOCENTE: UMA ANÁLISE DA EXPERÊNCIA CHILENA	207
ANEXO 2 – COMPONENTES DE REMUNERAÇÃO DO SETOR MUNICIPAL/LEI N.º 19.070/1991 E SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES.....	216

INTRODUÇÃO

O tema desta tese de doutorado é a carreira docente, compreendida como um elemento essencial no debate sobre as políticas de valorização dos profissionais do magistério. Todavia, esta leitura acerca da carreira docente objetiva cotejar as políticas para o trabalho docente no Brasil e no Chile, uma vez que se trata de países com trajetórias políticas e educacionais muito distintas, com características e arranjos organizacionais também diferentes, mas que foram ambos, impactados pelas propostas de reformas educacionais no final do século passado e início deste.

Normalmente, na análise sobre carreira docente, consideramos inicialmente sua dimensão jurídica, ou seja, o conjunto de regras reguladoras da profissão que, geralmente, estão definidas nos estatutos ou planos de carreiras. Tais regras estabelecem diretrizes quanto à condição de ingresso, definição de cargos e funções, licenças, jornadas de trabalho, fixando as formas como se darão as remunerações e as respectivas evoluções salariais, entre outras. Em seguida, consideramos que tal regulação constrói paulatinamente a profissão docente *Guzmán et al.* (2012) e nos permite pensar a qualidade da educação.

Esta dimensão de análise da temática não se traduziu em muitos trabalhos acadêmicos, uma vez que muitos deles não apresentam a articulação entre a carreira docente como elemento intrínseco à Política de Valorização do Magistério.

Para ter uma dimensão melhor da leitura deste objeto na produção acadêmica e, com isto, inclusive poder localizar melhor o objeto desta tese, realizamos um levantamento da produção acadêmica, com enfoque nas dissertações e teses defendidas, utilizando o descritor *Carreira Docente*. Foram encontradas através do critério exatas 148 teses e dissertações, sendo 33 teses e 115 dissertações. O Banco de Teses/Capes disponibiliza trabalhos realizados a partir de 1987, dessa forma podemos verificar que após 1999 as produções vão aumentando gradativamente, demonstrando que o tema passou a figurar nos programas de pós-graduação no Brasil de maneira mais intensa. A inserção da temática, portanto, se deu num período de forte influência das políticas orientadas pelas instituições financeiras multilaterais para a América Latina. Orientações estas que interferiram na agenda política brasileira percebida nas mudanças na legislação nacional especialmente a partir da LDB, Lei 9394/1996.

A maioria das teses e dissertações origina-se em programas de pós-graduação na área de educação, mas também encontramos teses em outras áreas. Por meio dos resumos, constatamos que os trabalhos em questão tratam de temáticas como profissionalização docente, práticas de ensino-aprendizagem docente, trajetória profissional, ensino superior, e formação de professores; assim são poucos os trabalhos que trabalham com a carreira docente na perspectiva da valorização do magistério, dos regramentos, da legislação da carreira, das formas de acesso, evolução e formas de remuneração docente, jornada de trabalho, piso salarial, etc. Destacaremos, a seguir, alguns desses trabalhos.

Um trabalho importante e bastante conhecido neste campo de investigação é a tese de Monlevade (2000), na qual o autor faz uma discussão sobre o conceito de valorização do magistério e tem como pressuposto para tal valorização as defesas históricas da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE. Assim, para o autor, essa valorização só se concretiza a medida que: a) há remuneração digna, a partir de um Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN que garanta a subsistência do professor num único emprego e confira visibilidade social positiva à profissão do magistério; b) exista uma formação inicial de qualidade e formação continuada proporcional às demandas concretas de seu trabalho, capazes de conferir competência e autonomia ao ato docente; c) se tenha uma carreira que fixe o professor ao sistema de ensino e uma jornada organicamente composta de aulas e tempo de realimentação pessoal e coletiva do ato docente que propicie identidade do profissional com a proposta pedagógica da escola e compromisso político com o seu sucesso (MONLEVADE, 2000, p. 101).

Considerando a conjuntura política, social e econômica na qual a discussão da Valorização do Magistério estava inserida nos anos de 1990, ou seja, uma expansão expressiva do número de matrículas percebe-se certa descrença do autor em considerar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF poderia resolver minimamente os problemas do financiamento da educação e do salário do professor:

O salário não é determinante da valorização do professor. Mas ele expressa, simboliza, manifesta como que um grau de valorização. E o sustenta materialmente. Daí porque o “piso” nasceu mais para segurar do que para levantar a temperatura valorativa do magistério. Para “dizer” o valor serve mais o salário mínimo descrito na Constituição e desmoralizado na sua miséria (MONLEVADE, 2000, p. 269).

De fato, o período analisado por Monlevade conjugou momentos decisivos para a efetivação, anos mais tarde, do PSPN. A tese traduz na sua essência debates acirrados e decisivos travados entre o Ministério da Educação – MEC, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE e o próprio Conselho Nacional de Educação – CNE, conselho em que atuou o autor. Se o PSPN instituído no Brasil por força de lei em 2008¹, mas que teve sua constitucionalidade e, portanto, aplicabilidade somente a partir de 2011, foi capaz de estabelecer de fato valorização do magistério, não poderemos responder aqui, mas consideramos que hoje podemos ter ao menos um critério de justiça salarial derivado do estabelecimento deste piso. Isto quer dizer que remunerar o professor abaixo do piso é ilegal.

Rocha (2009) buscou analisar as políticas de valorização do magistério realizadas pela prefeitura de Belo Horizonte no período de 1993 a 2007. A autora trabalhou com as seguintes categorias para análise: plano de carreira da educação; políticas de valorização do magistério; remuneração docente; e valorização do trabalho feminino. Realizou uma investigação em documentos internacionais e nacionais sobre valorização do magistério e carreira docente, trabalhou com legislações nacionais e municipais para a regulação da carreira e remuneração docente articulados a uma revisão de literatura nacional. O trabalho apresenta os embates entre gestores municipais da cidade de Belo Horizonte e os trabalhadores em educação organizados pelos sindicatos de base estadual e base municipal respectivamente SindUTE/MG e SindREDE/BH. Outra característica importante do trabalho é a abordagem do ponto de vista de gênero relacionando a desvalorização do magistério ao fato de ser esta uma atividade exercida majoritariamente por mulheres.

O estudo de Gurgel (2012) se propôs a situar a condição do magistério público de estados e capitais de diferentes regiões geográficas confrontando-as às políticas de fundos instituídas a partir dos anos 1990. O autor retoma a literatura sobre a condição de precarização das condições de trabalho docente, que passam a motivar as reivindicações sindicais por carreira e remuneração. A partir desse pano de fundo, percebe-se a construção e um consenso em torno da necessidade de

¹ BRASIL, Lei 11.738/2008 que Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

valorização do magistério da educação básica. Através da análise de documentos e legislações, o autor faz uma incursão sobre a condição da carreira remuneração dos professores de João Pessoa/Paraíba, usando dados preliminares da pesquisa: *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas*. Embora reconheça a importância das legislações para a valorização do magistério nas últimas décadas, o autor vê uma agudização das condições precárias de trabalho docente articuladas às políticas de financiamento adotadas nas últimas décadas.

Quando analisadas as dissertações, ainda são mais limitados os trabalhos que abordam a carreira docente na perspectiva da regulação proposta através de planos de carreira, assim os trabalhos concentram-se em temáticas voltadas para os sentidos da profissionalização docente, o adoecimento no exercício da profissão, as teses de precarização do trabalho docente, e análise de trajetórias profissionais em diferentes disciplinas escolares.

Gurgel (2006), considerando os impactos das políticas adotadas nos anos 1990, realiza um estudo da situação da carreira e da remuneração do magistério do sistema público de educação básica no Estado do Rio Grande do Norte. Neste período, o autor identifica uma maior visibilidade social das reivindicações dos docentes no contexto das reformas educacionais, as demandas do magistério reafirmam a superação de condições precárias de trabalhos década. Para análise, contribuíram a trajetória do movimento sindical em defesa das suas pautas históricas, as legislações nacionais e locais e as políticas educacionais. Os resultados encontrados evidenciam os avanços e retrocessos que permearam as políticas de valorização docente, destacando-se que segundo o autor a continuidade dos processos de desvalorização docente é, em boa proporção, dependente da não existência de um plano nacional para carreira docente, e aponta esta questão como condição fundamental para a melhoria da qualidade da educação básica.

Abreu (2008) apresenta uma análise das políticas para carreira docente em diferentes gestões municipais de Curitiba, considerando a aprovação do primeiro estatuto docente no município em 1985, passando pela revogação deste e aprovação de novas regulações para carreira docente no ano de 2001. O trabalho se propôs a apresentar um perfil do magistério municipal considerando elementos constituintes da carreira docente, como jornada de trabalho, movimentação horizontal e vertical na carreira, incentivos e componentes de remuneração. A

análise buscou articular as orientações das políticas adotadas nas diferentes gestões da prefeitura aos embates e reivindicações que estas políticas projetaram ao movimento sindical docente.

Mas, também temos outros textos, para além das teses e dissertações que discutem a temática em tela. Um deles é o trabalho sobre a carreira docente na perspectiva da regulação da profissão que foi desenvolvido por Tartuce, Nunes & Almeida (2011), numa discussão sobre a baixa atratividade de carreiras no campo das licenciaturas/carreiras da docência entre alunos concluintes do ensino médio no Brasil em escolas públicas e privadas. Pela amostra, as autoras sinalizam o risco de serem feitas generalizações, alertam que a contribuição da pesquisa foi de certa maneira identificar hipóteses exploratórias para outras investigações.

A temática sobre a atratividade tem conquistado visibilidade em produções nacionais (CAMARGO, 2008; CARREIRA & PINTO, 2007; SOUZA, 2007, 2008; GATTI, BARRETTO, 2009; GATTI, 2010) e no plano internacional (OCDE 2006; VAILLANT 2009). As hipóteses levantadas pelas autoras sugerem que a atratividade da carreira é baixa entre os concluintes do ensino médio. Também consideraram que as experiências dos alunos em relação ao exercício da docência dos seus professores interferem na decisão de seguir ou não a profissão docente. As pesquisadoras ponderam que para muitos jovens das classes populares, à docência se apresenta como uma escolha possível, interessante e, desse modo, não se trata simplesmente de uma opção por descarte, mas o magistério aparece como uma possibilidade real e concreta de mudança da sua realidade socioeconômica (TARTUCE, NUNESO & ALMEIDA, 2011, p. 475).

A opção metodológica de Alcântara (2012) foi instigante no artigo “*A sala de aula foi o meu mundo: a carreira do magistério em São Paulo (1920-1950)*”. A autora apropriando-se da história de vida de uma professora² discute e relaciona esta história de vida à constituição da rede municipal de ensino de São Paulo, considerando a trajetória individual articulada ao desenvolvimento da profissão

² A professora em questão é Botyra Camorim, e a justificativa para a escolha é defendida pela autora nestes termos: “a) sua trajetória permite pensar as trajetórias ordinárias, já que ela atuou nos diversos tipos de escola que compunham o sistema público de ensino paulista no período aqui delimitado; b) Botyra produziu autobiografias, livros de memória e romances sobre a profissão docente que, de um lado, sinalizam o modo como ela significa o magistério primário e, de outro, permitem acompanhar um itinerário individual que evidencia a multiplicidade de experiências, a pluralidade dos contextos de referência e a relação da experiência individual da professora com a classe e o cotidiano (ALCANTARA, 2012).

docente, dos regramentos da carreira e das legislações que vão constituindo a profissão docente nesta rede municipal.

Gatti (2012) analisa a carreira docente a partir da adoção do conceito de *reconhecimento social*. Para a autora, em certa medida a carreira docente permite estabelecer certo nível de reconhecimento social e político dos profissionais tendo em vista seu papel decisivo nos processos educativos escolares e as cobranças sociais que recaem sobre os docentes: “O valor atribuído a um setor de trabalho está intrinsecamente ligado às suas condições de exercício, que geram atribuições sociais de reconhecimento valorativo” (GATTI, 2012, p. 91). A autora identifica alguns elementos necessários para o reconhecimento social dos docentes no Brasil, entre eles expõe a necessidade de implementação de planos de carreiras e remunerações mais condizentes, que saiam do patamar de injustiça social. A autora realiza uma análise conjuntural da temática nos estados e municípios tendo como referência de um lado as variadas legislações que normatizam a carreira docente do Brasil e de outro lado os movimentos sociais e sindicais que defendem a valorização dos trabalhadores docentes. Para a autora, a atuação intensa destes sindicatos, a visibilidade dada pela mídia e o impacto de alguns estudos sobre a matéria, permitiram que a questão salarial e de carreira dos professores da educação básica entrasse na pauta política, juntamente com as discussões sobre o financiamento público da educação escolar (GATTI, 2012, p. 108).

No estudo de Gomes e Palazzo (2009) é demonstrado que os modelos atuais de carreira que buscam incentivar os docentes utilizando-se elementos meritocráticos são fielmente a tradução da burocracia expressa no serviço público: “Há várias décadas, sistemas educacionais e redes escolares têm buscado alternativas para aperfeiçoar e incentivar o desempenho dos professores” (p. 206). Os autores listam algumas alternativas utilizadas para melhorar o desempenho docente entre elas estariam a instituição de “planos de carreira baseados nos resultados do trabalho docente, o pagamento pelo mérito (individualmente e/ou em grupo) e diversas formas de avaliação dos profissionais, tanto para serem admitidos como para progredirem na carreira” (p. 206). Ao realizarem uma análise sobre a carreira dos docentes nas instituições de ensino superior, Gomes e Palazzo (2009) fazem uma abordagem metodológica e teórica que nos ajuda a compreender as novas tendências para a carreira docente na educação básica, problematizando se o que as esferas governamentais e a literatura consideram como uma boa carreira

está em consonância com os resultados educacionais dos alunos. Inclusive, apontam para a necessidade, já observada por Casassus (2002), de revisão de carreiras que consideram como critérios para progressão salarial somente o tempo de serviço e a titulação acadêmica.

Considerando esses estudos e buscando contribuir para o desenvolvimento deste campo de pesquisa, a questão central a que se propõe esta tese é situar a temática da carreira docente como uma das questões fundamentais para as políticas de valorização do magistério. Diante disso, o objeto da tese é a compreensão das decorrências das reformas educacionais ocorridas na América Latina nas últimas décadas para as novas regulações do trabalho docente, buscando vislumbrar o quanto interferem nas opções adotadas pelos estados nacionais do Brasil e do Chile, no que diz respeito à formatação das estruturas de carreiras docente. Em particular, nos interessam para este trabalho, os docentes que estabelecem seus vínculos regidos por estatutos ou planos de carreira no âmbito da escola pública.

O conceito aqui empregado de regulação na perspectiva de Barroso (2005) permite-nos compreender as transformações do modo de intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Essa nova forma difere, ainda segundo o autor, das práticas tradicionais e burocráticas trazendo para nosso contexto uma nova racionalidade, que justifica a introdução de modelos gerencialistas e privatistas para a modernização das relações e estruturas do estado, sem que este último perca seu caráter intervencionista.

No caso brasileiro a opção metodológica para este trabalho foi a utilização dos dados obtidos na pesquisa: *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas*³, cotejados ao movimento da política educacional e das legislações resultantes destes

³ Nesta pesquisa estão envolvidos os programas de pós-graduação das seguintes instituições de ensino: Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade de São Paulo (USP) e a título de colaboradores professores vinculados à Universidade Estadual do Mato Grosso (UEMT), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assim as equipes de trabalho constituídas nos estados têm, entre outras, a tarefa de construção de instrumentos de pesquisa para a investigação das estruturas de carreira docente para o magistério público considerando os seguintes elementos: a) Tipo de admissão/ingresso e acesso b) Formas de progressão/evolução c) Componentes do vencimento; salário; subsídio d) Jornada de trabalho; e) Componentes de estímulo à formação; f) Componentes de condições de trabalho g) Relações com entidades de classe.

processos. Não temos, contudo, a pretensão de com o estudo de doze estados e doze municípios/capitais desses estados, generalizar os resultados da pesquisa para os demais estados e municípios brasileiros. Diversos estudos corroboram para este cuidado metodológico (DUTRA JR, 2000; CONSED, 2005; SOUZA, 2009; GATTI & BARRETO, 2009; GOUVEIA & TAVARES, 2012), pois afirmam que apesar da legislação brasileira das últimas três décadas apontar sistematicamente o atrelamento da política de valorização do magistério à elaboração de planos de carreira, na prática o que temos são os diversos entes federados, cada qual com seus sistemas de ensino e regulamentações próprias para carreira e remuneração docente.

O panorama é bastante heterogêneo nos aspectos referentes à carreira e remuneração dos professores entre estados e entre municípios (conforme região, características da população, sistema produtivo regional e local, capacidade financeira própria, repasses federais ou estaduais, tradições políticas e culturais, etc.). Para o magistério público, podemos constatar também estruturas de carreira quanto aos cargos, funções, formas de acesso e preenchimento das vagas e remuneração diferenciada, o que se reflete em opções diversificadas em cada instância governamental no que se refere à incorporação de professores ao sistema e na progressão funcional (GATTI & BARRETO, 2009, p. 237/238).

As principais regulamentações inscritas no ordenamento jurídico sobre a valorização do magistério ocorreram na década de 1980 com a promulgação da Constituição Federal. O segundo período compreende os anos 1990, mais especificamente os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso com a reforma administrativa do estado, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho no setor público e privado (PERONI, 2003). Assim é num contexto de desregulamentação do serviço público, que as legislações para a valorização do magistério começam a ter visibilidade, neste sentido é preciso verificar quais as implicações disso para a carreira docente. O terceiro momento se inaugura com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que conflui na aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e também da aprovação do PSPN, e da reformulação das novas Diretrizes para Carreira Docente no Brasil, elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação. Segundo Mello & Pini (2011), estas medidas

adotadas no campo da educação buscaram uma centralização das definições das políticas educacionais no âmbito do Ministério da Educação.

No caso chileno, a opção metodológica foi a análise do atual Estatuto Docente/Lei 19.070/1990 e suas posteriores alterações, análise da literatura sobre a carreira docente, as reivindicações do Colégio de Professores em relação ao objeto da tese e as definições no campo da política educacional vivenciados naquela sociedade. Foi de extrema importância para esta etapa da pesquisa a realização no Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) ⁴.

No Chile, a regulação e gestão da carreira docente se caracterizam por certa homogeneidade, ao menos no que concerne às questões de contrato de trabalho, jornada de trabalho, incentivos e remunerações e avaliação de desempenho, que serão aqui abordadas. Esta homogeneidade se explica, a partir da análise dos movimentos políticos e históricos da sociedade chilena. As relações laborais dos docentes chilenos passaram por mudanças significativas a partir dos anos de 1980 (NÚÑEZ, 2003; MIZALA & ROMAGUERA, 2003). Até esta data os docentes tinham regulação nacional de sua carreira, possuindo um vínculo de servidor estatal, o que se viu a seguir foi a transferência através da descentralização dos estabelecimentos educacionais do setor público para os municípios, isso fez com que os docentes passassem a ter suas relações laborais indiscriminadamente regidas pelo Código de Trabalho válido para os empregados privadas, sem nenhuma restrição, nem mesmo com relações às remunerações ou contratos. Com a redemocratização no início dos anos de 1990, houve intensos clamores pela retomada da condição docente anterior à ditadura militar e um dos resultados destas reivindicações, foi a aprovação do Estatuto Docente em 1991. O estatuto não recuperou o status de servidores estatais aos docentes, mas pela maneira como foi construído, assegurou alguma uniformidade na definição das relações de trabalho docente que refletem numa composição mais homogênea para a carreira docente.

Este trabalho considera que em ambas as realidades, a dinâmica imposta pelas últimas reformas educacionais não se reflete somente no âmbito da escola, mas em todo o sistema educativo e, por isto, no Brasil e nos demais países da América Latina tais reformas têm trazido significativas transformações para os trabalhadores docentes (OLIVEIRA, 2004 p1128).

⁴ Meu estágio Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) na Universidade de Talca no Chile realizou-se no período de 15 de maio a 30 de setembro de 2013.

No marco dos processos de globalização e internacionalização da política e economia, tem-se visto a constituição de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (DALE, 2007). Em sincronia com esta ideia, busca-se neste trabalho de doutoramento, através da metodologia da Educação Comparada, compreender como se constituem as estruturas e os sistemas de carreiras docentes no Brasil e no Chile. Uma análise em perspectiva comparada fornece informações muito mais interessantes do que a leitura da mesma problemática num só contexto. Quando se trata de uma comparação em Educação se produz uma dinâmica de raciocínio “que obriga a identificar semelhanças e diferenças entre dois ou mais fatos, fenômenos ou processos educativos e a interpretá-las levando em consideração a relação destes com o contexto social, político, econômico, cultural” (FERREIRA, 2009, p. 125).

Um problema crônico da educação comparada é definir o que se compara (DALE, 2002). Neste sentido e tendo como foco de análise teórico as interferências das reformas educacionais na concepção, regulação e gestão do trabalho docente, cabe-nos indagar como tal interferência pode ser verificada nas estruturas e sistemas de carreiras docentes estudadas? Os critérios para a promoção/evolução na carreira no Brasil e no Chile seguem alguma regularidade ou similitude? Quais os mecanismos para a evolução na carreira são recorrentes e usuais? Como são definidas as jornadas de trabalho e o tempo para planejamento? Como são definidas e quais os componentes de remuneração dos professores? Como estão inscritas na literatura especializada e nos documentos oficiais dos organismos internacionais as questões relativas à atratividade, recrutamento e retenção dos docentes em relação aos sistemas de carreira? Como se caracterizam as formas de ingresso à carreira docente? Como se desenvolveram e são efetivados os mecanismos de avaliação dos docentes nos planos de carreiras/estatutos?

Para pensar tais questões, analisaremos as estruturas de carreiras, considerando comparativamente as condições de ingresso na carreira, os componentes de remuneração docente, as jornadas de trabalho, o tempo dedicado às atividades extraclasse e a avaliação de desempenho.

Para verificar como as reformas influenciaram nas definições das condições de carreira docente na América Latina, na fase inicial de elaboração desta pesquisa, realizou-se uma análise nos documentos produzidos e/ou divulgados pelo PREAL - *Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe* -ao

longo dos anos 1990 até 2012. Sem dúvida, desde o início das produções documentais do PREAL o trabalho docente ganhou evidência, entretanto ele aparece imerso nas temáticas foco das reformas: gestão escolar, financiamento e avaliação institucional.

O que chamou atenção, no entanto, é o enfoque dos trabalhos a partir de 2002⁵. Estes passaram a direcionar-se de forma mais explícita ao que parece ser uma concepção de carreira para os docentes na América Latina. Claramente, percebe-se nos documentos a preocupação com as formas de recrutamento dos futuros profissionais que irão exercer a docência, sua formação inicial e, notadamente, destaca-se a busca pela afirmação de um modelo de carreira docente que supere as estruturas tradicionais que valorizam antiguidade e titulação acadêmica. Dessa forma, destaca-se que o questionamento das estruturas tradicionais evidenciado nos textos oficiais analisados, possibilita outros critérios e princípios para as estruturas de carreira docente, em especial a introdução da avaliação de desempenho e de incentivos que contemplem premiações salariais. Assim, esta pesquisa também se propõe a testar essa discursiva, analisando as interferências para as estruturas de carreiras docentes, pois, conforme Dele (2004), a depender das condições de cada país, as reformas obtiveram resultados diversos.

Nesse sentido, nosso objetivo é analisar as estruturas das carreiras dos trabalhadores docentes da educação básica pública no Brasil, e pública/municipal no Chile, tendo como foco a interferência das reformas educacionais na regulação e gestão desses sistemas de carreiras docentes. Bem como, pretende-se analisar

⁵ Em especial destacamos: Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes. (Morduchowicz, 2002); Formación de Formadores. Estado de la Práctica. (Vaillant. 2002); Remuneración de los Docentes en 12 Países Latinoamericanos: Quiénes son los Docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones. (Liang 2003); Sindicatos Docentes y Gobiernos: Conflictos y Diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina. (Palamidessi. 2003); Construcción de la Profesión Docente en América Latina. Tendencias, Temas y Debates. (Vaillant.2004). La Remuneración de los Maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?(Castro & Ioschpe. 2007); Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina. (Hunt. 2009); La oferta, la demanda y el salario docente. Modelo para armar. (Morduchowicz, 2009); Evaluación Docente: prácticas vigentes en los países OCDE y una revisión de la literatura. (Isorè. 2009); La voz ausente de estudiantes y padres en la evaluación del desempeño docente. (Román. 2010); Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. (Terigi, 2010); Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación. (Danielson 2011); Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. (García. 2011); Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. (Morduchowicz 2011); Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos de los docentes en seis naciones, (Ingersoll, 2011); Formación Docente. (Louzano & Morduchowicz. 2011); Estandares y evaluación docente en México: el estado del debate. Barrera& Myers. 2011); Reclutamiento de docentes: Orientaciones para el diseño de las políticas en América Latina (SILVA,2012).

quais as condições de ingresso na carreira e as implicações de duas políticas em curso para esta questão: o modelo Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente do Brasil e a Prova INICIA⁶ e o projeto de lei de *Exame de Excelência Pedagógica*, proposto pelo governo chileno; como são definidas as promoções/evoluções nas carreiras docentes instituídas pelos estatutos e/ou planos de carreira, cargos e salários; como se efetivam as jornadas de trabalho e como estão compostas as remunerações dos docentes.

Lançamo-nos estas questões, sabendo dos limites e dificuldades que teremos para respondê-las, mas este desafio deve ser enfrentado, uma vez que nas duas últimas décadas a inclusão da “valorização do magistério” na agenda das políticas públicas está ocorrendo (GATTI, 2009), ao menos no caso brasileiro, uma vez que temáticas como: Piso Salarial Profissional Nacional garantia de 1/3 da jornada para hora-atividade, e as novas diretrizes para carreira docente estão na ordem do dia.

A definição do caminho a ser percorrido nesta tese foi sendo construído ao longo dos quatro anos do doutoramento, nos seminários temáticos, nas orientações da tese, no processo de qualificação, no estágio de doutorado sanduíche e também foram decisivas as escolhas dos referenciais teóricos e metodológicos adotados. O esforço dessa empreitada se justifica pela sua contribuição no campo das políticas educacionais e mais precisamente para as políticas de valorização do magistério, uma vez que ela se propõe a pensar a carreira docente nacionalmente - através da construção de um panorama dos planos de carreira de doze estados e dozes capitais - e a projeta em perspectiva comparada à realidade chilena e, por fim, propõe a articulação de ambos os contextos às continuidades e descontinuidades das reformas educacionais pelas quais tem passado a América Latina ao longo das últimas décadas.

No capítulo 1 desta tese, a partir de um referencial teórico (KRAWCZYK, 2000a; AFONSO, 2003; DALE, 2004; CASASSUS, 2004) buscou-se estabelecer uma análise de determinada discursiva sobre as reformas educacionais na América Latina, que embora apresentem uma tendência de homogeneidade em relação às recomendações dadas pelos organismos internacionais, nesta discursiva se reconhece as especificidades regionais e locais que vão interferir nas agendas

⁶ Programa de Fortalecimento da Formação Inicial Docente

políticas dos estados nacionais. Em seguida, realizou-se uma análise dos documentos produzidos no âmbito do PREAL no período de 2002-2012, que para Krawczyk (2000a), seria um dos organismos a dar sustentabilidade as reformas ainda empreendidas na região.

Percebe-se que os documentos analisados trazem sempre análises comparativas entre países da América Latina, articuladas às práticas exitosas da OCDE e demais países Europeus e dos EUA. A síntese desse movimento, é um tensionamento entre algumas questões notórias como a baixa remuneração, as dificuldades do exercício da docência em determinadas condições, problemas na formação inicial e novas exigências/recomendações postas aos governos locais, como por exemplo, a necessidade de fazer a carreira docente mais atrativa, recrutar entre os profissionais com melhores desempenhos acadêmicos e a necessidade eminente de pensar novas estratégias para a retenção dos docentes sobretudo nos sistemas públicos de ensino.

No capítulo 2 realizou-se um estudo da política e da regulação da carreira docente no Brasil que se seguiu especialmente após a Constituição Federal de 1988, passando pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, do Fundef/1996 e as Diretrizes para Carreira Docente de 1997. A seguir, passou-se a considerar as novas dinâmicas dadas às políticas para a carreira e os novos regramentos como a aprovação do Fundeb/2006, da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional/2008, e das novas Diretrizes para Carreira Docente do Magistério Público/2009. A este cenário legal e normativo, somou-se a abordagem das lutas históricas do magistério nacional, dos debates acadêmicos e sindicais, em parte consensuados nas bases da Conferência Nacional de Educação – CONAE/2010. Realizou-se também, uma síntese dos elementos constantes no Projeto de Lei – PL 8035/2010, que versa sobre o novo Plano Nacional de Educação, em processo de aprovação na Câmara dos Deputados (fevereiro/2014), e suas metas para a carreira docente, como a aproximação da remuneração docente às das demais categorias profissionais com a mesma escolarização, a obrigatoriedade dos sistemas de ensino em garantir planos de carreiras aos docentes, e algumas iniciativas quanto ao estabelecimento de regramento nacional para o ingresso na carreira docente, entre outros.

No capítulo 3, a partir dos elementos fornecidos pela pesquisa nacional, buscou-se a construção de um panorama da carreira docente nos doze estados e

doze capitais estudadas. Neste sentido, é importante reafirmar que a pesquisa em questão considerou os docentes do setor público que possuem o exercício profissional regulado em estatutos e planos de carreira docentes. Na busca por regularidades entre os planos de carreira analisados, consideraram-se as condições de ingresso na carreira docente, à definição dos cargos públicos, a estrutura e movimentação na carreira docente, a jornada de trabalho e a hora-atividade e a composição da remuneração docente.

Em seguida, no capítulo 4, analisou-se a regulação e gestão das carreiras docentes no Chile. Isso se deu através da opção metodológica de contextualização da condição docente no país (COX, 2003; NUÑES 2003; ÁVALOS, 2003; BONIFAZ, 2011; CASTRO-PAREDES, 2011; DONOSO, 2013) e o processo de construção e aprovação do Estatuto Docente/Lei 19.070 de 1990 e suas posteriores modificações. Também foram consideradas para a construção dessa análise as mediações e interferências do Colégio de Professores do Chile, sindicato de base nacional, que de acordo com a literatura chilena, foi protagonista em vários processos de disputas políticas e pedagógicas. Com a ditadura militar (1973/1990) ocorreu o esvaziamento do sentido de profissionalidade docente, haja vista a precarização das remunerações e perda do status de trabalhadores estatais, já mencionadas. Com o advento da democracia no início dos anos de 1990, houve uma grande expectativa em relação à aprovação do estatuto docente, que não se concretizou, uma vez que a carreira docente passou a ter uma regulamentação nacional, mas não lhes devolveu o “status” retirado pela ditadura militar.

No capítulo 5, procurou-se através de uma leitura analítica das normativas legais, auxiliada por entrevistas com dirigentes sindicais e representantes dos departamentos de educação nos municípios de Taca e Linares, compreender o panorama da carreira docente no Chile, para os docentes do setor municipal subvencionado. Passou-se então a considerar alguns elementos que nos permitiram fazer a comparação com as políticas, gestão e regulação das carreiras no Brasil. Assim verificou-se como foram instituídas as políticas de avaliação de desempenho e suas repercussões nos incentivos à remuneração dos docentes. Eles são mecanismos complexos que se apresentam de forma variada de adesão ao sistema, aos montantes de recursos que implicam nos salários docentes, e cada uma das

políticas⁷ possuem critérios diferenciados, e vão desde a articulação a resultados educacionais até estímulos à formação continuada docente. A seguir, discutiram-se as formas de ingresso na carreira docente e os debates atuais sobre os exames de excelência pedagógica e a prova INICIA que em caráter voluntário vem sendo aplicada a egressos dos cursos de formação docente. Seguimos realizando uma inserção sobre os componentes de remuneração docente, suas características e a diversidade de incentivos, que vão de concepções mais tradicionais como antiguidade e titulação à avaliação de desempenho. E por fim, uma incursão sobre como são as jornadas de trabalhos e os percentuais reservados para hora-atividade.

Por fim, no capítulo 6 buscou-se estabelecer um cotejamento das realidades brasileiras e chilenas no que diz respeito às regularidades entre as políticas nacionais, articuladas às discursivas que apregoam nas reformas educacionais direcionadas pelo PREAL. Buscando compreender que muito embora, exista uma discursiva regional que desde o início das produções analisadas emana alguns critérios para a carreira docente que se traduzem na superação de estruturas tradicionais de antiguidade e titulação acadêmica (MORDUCHOWICZ, 2003), na prática verificamos que mesmo em realidades distintas estes continuam a ser importantes instrumentos na definição das carreiras e das remunerações. Ao mesmo tempo, emergem novas preocupações quanto à atratividade, recrutamento e retenção dos docentes nos sistemas de carreiras.

⁷ O SNED – Sistema Nacional de Avaliação dos Estabelecimentos Subvencionados de 1996, a Asignación de Excelência Pedagógica de 2002, e o Sistema de Avaliação de Desempenho Docente de 2004.

1 A CARREIRA DOCENTE NA AGENDA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS: DAS DISCURSIVAS DOAS ANOS 1990 ÀS RECOMENDAÇÕES DO PREAL⁸ (2002-2012)

A globalização não se traduz num fenómeno recente, mas se remonta ao descobrimento da América e ao sistema global instaurado pela península Ibérica a mais de cinco séculos (CASASSUS, 2004). Recente é a dinâmica que ela adquiriu em vários aspectos sejam no campo da economia, produção e comércio, sejam no campo da Cultura e Identidades. Estessão tidos pelo autor como forma de percepção da globalização no que diz respeito aos processos de desterritorialização pelo qual passaram os Estados Nacionais que perderam suas fronteiras e viram emergir tensões entre o local e o mundial.

Nesse contexto de configuração de novas identidades, Casassus (2004) incorpora às análises das reformas educacionais outro elemento, que por vezes está ausente, que se traduzem nas interferências e mudanças que ocorrem em nível regional. Nesse campo situam-se suas análises sobre as reformas educacionais. Isso não significa desconsiderar o caráter nacional, ao contrário este tem um peso decisivo, nas definições no campo das políticas. A inovação de Casassus (2004) é acrescentar uma nova perspectiva analítica, uma vez que insere o caráter regionalista nas definições das políticas adotadas nas reformas, e isso é possível porque as reformas se subscrevem num “marco histórico, de um espaço de tempo, em certos contextos, cujos conteúdos estão enquadrados em sistemas que estão presentes no nível regional e influenciam neles” (IDEM, p. 8).

1.1 O REGIONAL E O LOCAL NAS REFORMAS EDUCACIONAIS

Existe uma correlação entre a regionalização e as reformas educacionais, este não é um fenómeno novo, e pode ser explicado pelos últimos ciclos de reformas. O primeiro ciclo iniciado nos anos 60 caracterizou-se pela expansão do sistema educativo focando que um maior número de pessoas ingressarem no sistema. O segundo ciclo, nos anos 90, é caracterizado por dinâmicas mais

⁸ Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

complexas vinculadas a gestão do sistema e qualidade da educação (CASASSUS, 2004).

Ambos os processos são marcados por características regionais, as reformas de segunda geração, como são chamadas, provocaram alterações diversas nos modos de organização e gestão dos sistemas educativos e das escolas, nas formas de financiamento, na organização do trabalho escolar e no conjunto de princípios e valores que orientam a educação (KRAWCZYK, 2000b).

As reformas educacionais experienciadas na América Latina nos anos 1990 foram propostas em direção a uma orientação regional da gestão dos sistemas educativos, sob a égide de organismos a que engendram a reforma inicialmente por meio da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990, e até 1993 seriam realizados mais quatro grandes eventos⁹, visando o atendimento das iniciativas apontadas na Conferência de Jomtien. Para se cumprir tais tarefas havia a clareza de que uma reorientação do crédito para tal fim se fazia necessária (CASASSUS, 2004).

A orientação regional de políticas educativas apresentava três objetivos principais: a) situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento, o que implicava em mais recursos financeiros para o setor com esforço nacional e endividamento externo; b) iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão, através da mudança na administração do Estado adotando novo estilo de gestão com a abertura do sistema, estabelecimento de novas alianças, processos de descentralização e ênfase na qualidade e equidade; c) melhorar os níveis de qualidade de aprendizado, por meio de ações nos níveis Macro através da formulação de sistemas nacionais de avaliação, discriminação positiva e reforma curricular. E em nível micro a focalização na escola, em particular na gestão, implementação de graus de autonomia e um currículo adaptado às características das escolas (CASASSUS, 2004, p 13).

Em relação ao primeiro objetivo, o autor percebe que a educação ganha visibilidade e prioridade no discurso político presente em vários países da América Latina. Acompanhando a discursiva, percebe-se um aumento dos investimentos em educação, comparando o período de 1990 e 1996, mas uma retração em relação

⁹ Promedlac IV, em 1991, em Quito, 24ª Reunião da CEPAL, em 1992, no Chile. 4º - Promedlac V, em Santiago, em 1993; Seminário Internacional sobre Descentralização e Currículo, realizado pela UNESCO, em 1993, no Chile.

aos patamares efetivamente praticados nos anos de 1980. A reorientação de crédito, por meio do Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial – BM, também foi uma estratégia para o cumprimento do objetivo de situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento.

Quanto ao segundo objetivo das reformas educacionais em plano regional, destacam-se as mudanças na gestão do Estado para realizar novas regulamentações no plano educacional. Nesse novo modelo de gestão, o Estado passa a compartilhar suas funções e tarefas com outros setores da sociedade civil, e é preconizada a abertura dos sistemas através de mecanismos de descentralização que passaram a orientar as políticas educacionais buscando qualidade e equidade.

E, por fim, a regionalização das reformas educacionais na América Latina consolidou instrumentos de avaliação de desempenho/resultados com a criação de Sistemas Nacionais de Avaliação em todos os países da região, com enfoque nas medições de rendimento escolar. Não obstante o Estado passa a interferir diretamente nas escolas através de programas focalizados. Ao passo que medidas em nível macro (sistema de avaliações) e em nível micro (interferência da escola) passam a ser completadas, há um direcionamento para políticas de reformas curriculares e gestão escolar (CASASSUS, 2004).

Nessa linha de análise, a contribuição teórica que nos dá Casassus (2004) é verificar no contexto da globalização o sentido da regionalização cultural que se efetiva no âmbito da instituição escolar, uma vez que “as políticas nacionais estão enquadradas em sistemas de ideias que constituem o conceito maior que as estruturas e lhes dá conteúdos que são os conteúdos das reformas. Esse nível está dotado de historicidade” (IDEM, p. 25). A historicidade atribuída às reformas na América Latina confere um caráter de homogeneidade, o que significa dizer que em termos macro as reformas são muito parecidas, mas é equivocado transmutar para os níveis micro esta mesma homogeneização, pois ocorrem diferenciações que estão relacionadas aos contextos históricos dos estados nacionais.

Sobre as reformas educacionais, como reflexo da discursiva da globalização, Dale (2004) identifica e diferencia duas perspectivas analíticas: uma de viés institucionalista de John Meyer chamada de “Cultura Educacional Mundial Comum” que defende que os sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam por modelos universais de educação de estado e de sociedade, mais do que de fatores nacionais comuns (DALE, 2004, p. 425), ou ainda “se traduz num

conjunto de recursos imateriais disponíveis, partilhados por uma comunidade internacional (mundial) composta por estados-nações autônomos que tendem a institucionalizar modelos estandardizados e a seguir orientações idênticas” (AFONSO, 2003). A outra perspectiva de análise, denominada *Agenda Global estruturada para a Educação*, foi desenvolvida pelo próprio Roger Dale. Nesta perspectiva, as mudanças de natureza da economia capitalista mundial, como força diretora da globalização, procuram estabelecer seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos. Há aqui uma centralidade da economia capitalista no que concerne ao processo de globalização, assim entende-se “o global como o conjunto de forças econômicas que operam ao nível supranacional e transnacional, e discute os processos que levam à imposição de prioridades por parte de alguns estados sobre outros” (AFONSO, 2003).

Em ambas as categorias “global” e “mundial” expressam haver implicações extranacionais e supranacionais:

Apesar de defenderem pressupostos muito diferentes, estas duas perspectivas partilham a ênfase no papel de fatores supranacionais na configuração das políticas de educação ao nível nacional. No entanto, enquanto para a perspectiva institucionalista os valores e a ideologia que enformam a “cultura educacional mundial comum” são tão determinantes que se sobrepõem aos fatores nacionais, assim desvalorizando a especificidade destes e o seu contributo, para a perspectiva da “agenda globalmente estruturada para a educação” o que está em causa é a manutenção e reprodução do sistema económico capitalista e a posição hegemónica que nele detêm os estados mais poderosos — o que, no entanto, não impede que se analisem as especificidades dos processos nacionais na procura das suas articulações com as dinâmicas transnacionais e globais (AFONSO, 2003, p.41).

Na perspectiva analítica da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, ocorrem mediações entre o nacional e o global. Supera-se de certa forma uma concepção de que existe um receituário definido mundialmente, e que este é aceito da forma como fora idealizado pelos estados nacionais, vejamos:

O padrão da governação educacional permanece em grande parte sob o controle do estado, contudo novas e cada vez mais visíveis formas de desresponsabilização estão a prefigurar-se. A educação permanece um assunto intensamente político no nível nacional, e moldado por muito mais do que debates acerca do conteúdo desejável da educação. As agendas nacionais para a educação são formadas mais no nível do regime do que no nível estrutural; as “políticas educativas”, o processo de determinar o conteúdo e o processo da educação são poderosamente moldados e

limitados pelas “políticas educativas”, pelo processo de determinação das funções a serem desempenhadas, pela importância do consequente provimento dos seus recursos, pelo sistema educativo como parte de um quadro nacional regulador mais amplo (DALE, 2004, p. 441).

Dessa forma, considerando as análises de Afonso (2003), trata-se de verificar que a natureza mutável da economia capitalista, que constitui a força principal da globalização, afeta os sistemas educativos, tendo em conta que há mediações que são produzidas no contexto nacional e que são independentes do lugar e situação de cada país em relação à economia global.

Contudo, com as argumentações expostas até aqui, consideramos que a globalização é determinante nos processos de reformas educacionais pelos quais passou a América Latina nas últimas décadas. E tendem a certa homogeneização regional (CASASSUS, 2001), mas, no entanto, há que se ter cautela com o determinismo que favorece a supressão das decisões no plano dos estados nacionais. Neste plano existem mediações possíveis, que podem resultar em diferenciações de um estado nacional para outro no que diz respeito às políticas educacionais.

Os efeitos das reformas foram amplamente estudados, no que diz respeito à expansão e gestão dos sistemas de ensino, e têm trazido importantes mudanças para os trabalhadores docentes. São reformas que atuam não só no nível da escola, mas em todo o sistema, repercutindo em mudanças profundas na natureza do trabalho escolar (OLIVEIRA, 2004, p. 128).

Decorrente dessas mudanças da natureza do trabalho escolar, encontramos um vasto debate sobre as formas de precarização do trabalho docente (OLIVEIRA, 2003; OLIVEIRA, 2004; LEHER & BARRETO, 2003). Um dos aspectos destacados nesses debates tem relação com a (re) introdução das teorias do campo da administração para o interior das escolas:

Essa nova regulação repercute diretamente na composição, estrutura e gestão das redes públicas de ensino: Trazem medidas que alteram a configuração das redes nos seus aspectos físicos e organizacionais e que têm se assentado nos conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência, importando, mais uma vez, das teorias administrativas as orientações para o campo pedagógico (OLIVEIRA, 2004, p. 1130).

Nesse sentido, ganha visibilidade acadêmica e teórica a discursiva sobre a padronização das reformas educacionais para a América Latina no contexto da

globalização, que ocorreu sob orientações de agências internacionais, que priorizavam a eficiência e a qualidade, o fomento de políticas de avaliação e controle, a descentralização e autonomia, a privatização e uma formação de recursos humanos, voltada para o aumento da competitividade na ordem global (PINI & MELO, 2011).

Para Feldfeber (2007), as temáticas abordadas pelos organismos regionais e internacionais, e que são focos de análise de consultores, grupos de trabalhos e fundações que se expandiram desde os anos 1990 se concentram e se articulam em torno de temáticas como profissionalização e autonomia dos docentes; políticas de formação; novas carreiras laborais; criação de sistemas de avaliação docentes; discussão de mecanismos que tornem a carreira mais atrativa; e adoção de critérios salariais baseados no mérito e na responsabilização dos docentes pelos resultados.

1.2 AS CARREIRAS DOCENTES BASEIAM-SE EM ESTRUTURAS TRADICIONAIS: ANTIGUIDADE E TITULAÇÃO ACADÊMICA

Nesse sentido, a partir dos anos 1990, deu-se ênfase às reformulações de legislações educacionais que trouxessem elementos para a regulação das carreiras docentes. Tais mudanças na concepção de carreira docente ocorrem, inicialmente, na dimensão jurídica, ou seja, o conjunto de regras reguladoras da profissão que, geralmente, estão definidas nos estatutos ou planos de carreiras. Estas regras estabelecem diretrizes quanto à condição de ingresso, definição de cargos e funções, jornadas de trabalho, fixando as formas como se darão as remunerações e as respectivas evoluções salariais, entre outras questões de natureza funcional. Em seguida, consideramos que tal regulação constrói paulatinamente a profissão docente, e nos permite pensar a qualidade da educação.

As carreiras dos profissionais do magistério não representam somente esse aspecto subjetivo e individualizado, as estruturas para carreira docente apresentam também um aspecto coletivo, pois não só permitem a progressão salarial, mas, sobretudo, são instrumentos que quando bem elaborados poderão interferir diretamente na qualidade educacional, assegurando aos educandos um direito social (ABREU, 2008).

Tradicionalmente, as estruturas dos sistemas de carreira docente consideram para a progressão e/ou promoção a patamares superiores de remuneração a titulação acadêmica, a antiguidade na função e a formação

continuada, entretanto, os estudos mais recentes sobre as carreiras em países da América Latina apontam que os sistemas de ensino estão adotando políticas de incentivos salariais condicionadas à avaliação de desempenho dos profissionais do magistério.

As estruturas de carreira docente tradicionalmente contemplam dois patamares de progressões, um denominado vertical que prevê o enquadramento pela titulação acadêmica, e outro denominado horizontal que contempla a antiguidade no cargo, experiência, formação profissional continuada e mais recentemente, conforme Balzano (2005) consideram também a avaliação de desempenho e incentivos/bônus/prêmios. Todos os critérios discriminados anteriormente refletem em incentivos e incrementos salariais.

Ao considerar as iniciativas promovidas para caracterizar a estrutura e funcionamento dos sistemas de carreira e avaliação de desempenho docente em outros países da América Latina e Europa, é interessante destacar os estudos de Torrecilla (2007). O autor destaca que dois são os propósitos para a avaliação dos docentes:

(...) melhorar e assegurar qualidade de ensino (função formativa) e utilizar as informações colhidas para classificar ou selecionar docentes e decidir sobre sua vida profissional, com repercussão em seu salário ou até a definição de seu futuro como docente (função somativa) (TORRECILLA, 2007, p. 23).

Segundo o autor, os resultados nas avaliações dos professores implicam nas progressões verticais, horizontais, nos salários e na vida funcional dos professores. Na Bolívia, por exemplo, a repercussão na vida funcional dos professores se dá à medida que são realizados exames de suficiência a cada cinco anos e os professores reprovados numa terceira oportunidade são desligados da função pública.

Na mesma linha de análise sobre as estruturas das carreiras docentes, Schulmeyer (2003) considera que em se tratando de avaliação de desempenho, três momentos são cruciais: avaliação de postulantes pedagógicos, formação inicial e o desempenho profissional. O autor também destaca a forma negativa que sindicatos de professores encaram as avaliações de desempenho, quando são consideradas como forma de progressão na carreira. O autor acrescenta que a América Latina ainda necessita alcançar um processo crescente de profissionalização docente e a

avaliação de desempenho pode contribuir decisivamente para tal profissionalização. É importante frisar que o estabelecimento de planos de carreiras que favoreçam a valorização pode, de fato, auxiliar o incremento da profissionalização docente.

Uma importante contribuição para a análise da carreira docente, realizada por Morduchowicz (2003), considera que as estruturas tradicionais amplamente verificadas na América Latina, presentes na maioria dos sistemas de carreira e que são baseados no mérito, na antiguidade e no pagamento pela maior habilitação acadêmica, são insuficientes para garantir incentivos efetivos para a carreira docente, bem como impactos na qualidade educacional. Assim os modelos mais usuais aplicados pelos sistemas de carreiras vigentes são: o modelo de pagamento pelo mérito; o modelo de pagamento por competência; e, por último, um modelo que faz a junção de vários mecanismos, denominado pelo autor de carreira escalonada.

O primeiro modelo, “pagamento pelo mérito” advém de uma perspectiva empresarial, na qual a estruturação da política de carreira e salário docente consiste em encontrar um meio pelo qual os trabalhadores possam receber “pelo que sabem e pelo que fazem” (ODDEN e KELLEY, *in* MORDUCHOWICZ, 2003), desta forma, o pagamento por competência, por perícia, por habilidade, por desempenho é adotado nas análises da administração das organizações e recursos humanos, aplicada aos planos de carreira e estrutura salarial dos professores.

Nos anos de 1980, houve nos Estados Unidos uma tentativa de relacionar os salários docentes ao desempenho dos professores, isso porque o cenário era de falta de incentivo e as estruturas de carreira e salário eram precárias. Assim, segundo o paradigma teórico dominante na economia, todos os salários deveriam ser pagos por mérito ou produtividade. Durante esta década, tal forma de pagamento (de bonificação) adquiriu relevância no sistema educativo de numerosos distritos escolares dos Estados Unidos (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 22).

De acordo com este pressuposto, os docentes que fossem remunerados competitivamente, em função do desempenho, trabalhariam mais. Ainda de acordo com Morduchowicz, outros elementos eram usados na defesa do pagamento por mérito:

[...] a) os docentes são motivados por estímulos monetários, principalmente e, b) a oportunidade de obter este tipo de remuneração incentivá-los-ia a um comportamento de superação que melhor os posicionasse em sua carreira profissional (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 22).

Por último, frente às críticas a este tipo de pagamento, por trás de tais posições o que existe, na verdade, é o medo da concorrência entre os professores. Este parece ser o motivo pelo qual se sugere que uma proporção dos salários seja percebida apenas por parte do universo docente. Este modelo implementado na gestão da carreira através do pagamento por mérito gerou muitas críticas. Entre elas destacam-se a dificuldade de medição, já que no processo é envolvido um grau elevado de subjetividade e há uma dificuldade intrínseca em avaliar e medir o trabalho docente, o qual possui uma natureza e uma especificidade que o torna diferente, por exemplo, do trabalho desenvolvido numa linha de produção, onde é fácil quantificar a produtividade. No caso da escola tal medição é muito mais complexa, pois para a avaliação de professores que irão receber este pagamento por mérito, ter-se-ia de considerar os aspectos objetivos e os subjetivos, e ambos apresentam complexidade para aferir quem *merece* avançar e quem *não merece*.

Na avaliação objetiva, poder-se-ia levar em consideração os resultados obtidos pelos alunos. Isso poderia gerar situações diversas, como o professor dar atenção apenas a algumas disciplinas que seriam avaliadas deixando de lado a formação mais ampliada do educando, além de estimular a progressão e os resultados do aluno sem aprendizagem efetiva, ou seja, o ensino exclusivamente para o teste. A avaliação subjetiva do professor também apresenta dificuldade, já que o pagamento por mérito não dá conta de responder a questões como: Por que um professor receberá por desempenho e outro não? O que deverá fazer um professor para receber pelo seu desempenho? O que acontece com uma pessoa que recebe uma avaliação menor do que acredita merecer? Nos diversos casos apresentados, o ambiente pedagógico – que pressupõe o trabalho coletivo e interdisciplinar – estaria prejudicado, já que o julgamento de mérito incentiva a competitividade e o individualismo, em uma atividade que é, sabidamente, essencialmente coletiva. Sobre este aspecto, Morduchowicz (2003) avalia que há desincentivo ao trabalho grupal, e isso pode ocasionar o risco de que os docentes evitem a interdisciplinaridade que seu trabalho supõe, pois “o pagamento por mérito faz com que os indivíduos terminem fazendo o que lhes é mais conveniente, deixando de considerar a organização a que pertencem”.

Há também o problema de que este sistema reparte uma soma de dinheiro que não se destina a todos (ABREU, 2008). Só alguns, hipoteticamente mais notáveis ou com melhor desempenho nos critérios avaliados receberiam as quantias

destinadas às premiações. Isto ocorre porque tal proposta, via de regra, estabelece uma quantia fixa a ser distribuída como bônus, ou seja, nem todos os que alcancem um resultado desejável, serão passíveis de receber a premiação, quando o mais lógico seria que todos que atingissem os padrões estabelecidos recebessem o prêmio, sob pena de perder-se a nobre noção de *trabalho docente* para atingir-se a fútil noção de *jogo*, quando não de *jogatina*, a depender da seriedade das pessoas habilitadas a julgar o mérito.

Na estrutura de carreira baseada na meritocracia, os trabalhadores terão a progressão caso ampliem sua titulação ou realizem sistematicamente formação continuada (ABREU, 2008). Neste caso há uma responsabilidade individual pelos avanços na carreira. O desafio está na articulação dessa dimensão individual que a carreira docente possui – que não pode ser negada – com a dimensão coletiva que traz em sua essência a valorização profissional dos trabalhadores em educação, o que por sua vez promove o direito à educação.

E ainda, como mencionado, o trabalho docente tem características coletivas, interdisciplinares, assim a qualidade não se deve apenas, ou tão somente, ao trabalho focado na individualidade. Num sistema que faz os professores concorrerem entre si, o trabalho em grupo e a interdisciplinaridade estão completamente comprometidos. Por fim, neste sistema, poucos professores seriam recompensados e o nível geral do trabalho ofertado aos alunos não será elevado, pois segundo Morduchowicz, não há evidências de que a implantação de pagamento por mérito melhore o rendimento de alunos ou professores. Por outro lado, a recompensa individual não leva em conta o rendimento que determinado professor tenha obtido com os alunos, única maneira de medir a efetividade do direito à educação.

O segundo modelo de pagamento “por competências” foi desenvolvido por uma corrente de pensamento norte-americana nos anos 1990, que criou uma estrutura salarial para o sistema educativo que remunera um conjunto de habilidades e conhecimentos aplicados na prática pelo docente. O sistema proposto considera três campos de remuneração salarial: (a) Competências para a instrução (dentro das salas de aula), referem-se à docência; (b) Competências em outras áreas da educação, ou seja, atividades vinculadas à escola; (c) Competência para a liderança e administração.

A formulação e o desenho desta proposta apresentam algumas características difíceis de mensurar – conforme já analisado anteriormente – que resultaria no aumento da remuneração dos docentes. Afinal como precisar a valoração das competências? Como estabelecer a relação entre tal forma de pagamento e o desenvolvimento da carreira? E ainda, quem decide sobre a pertinência e a avaliação da competência? Provavelmente este sistema de remuneração por competência levantaria os mesmos problemas para o grupo de trabalho que aqueles verificados no pagamento por mérito.

O modelo de carreira escalonado é mais usual nas recentes concepções sobre sistemas de pagamento em organizações privadas (MORDUCHOWICZ, 2003), quando consideram que devem ser criadas condições que atraiam bons empregados; promovam aptidões e competências; motivem para um melhor desempenho; formem a cultura da organização; reforcem e definam a estrutura institucional. Quando aplicado à prática docente, este modelo de carreira escalonada considera estruturas salariais que levam em conta a diversidade de atividades exigidas e o conhecimento que os professores possuem e desenvolvem na prática. Assim são considerados como critérios para a ascensão na carreira o desempenho profissional, avaliação de pais e alunos, antiguidade, elaboração de planos de ensino e objetivos anuais e a capacitação contínua. Em geral, o sistema de avaliação escalonado tem de quatro a cinco qualificações possíveis. O docente que obtiver uma avaliação inferior será rebaixado no escalão, e uma avaliação intermediária mantém o docente no mesmo nível que estava.

Os requisitos para a promoção docente são a capacitação continuada e um atestado fidedigno de sua experiência. Esta carreira se estrutura em diversos níveis de dificuldade variada. O desempenho do professor e seu tempo de serviço são condicionantes para que este alcance o nível subsequente, o que implica no aumento de sua remuneração. Comparativamente ao pagamento por mérito, a carreira escalonada possui uma vantagem que é o fato de que os professores que atingirem os requisitos exigidos avançam na carreira, não havendo disputa entre os mesmos. Na carreira escalonada, a antiguidade no cargo não é a única variável para a remuneração, também contam os princípios de preparação profissional e desempenho.

Os modelos descritos até aqui estão entre os mais comuns nas estruturas de carreira analisadas Morduchowicz (2002) e Torrecilla (2007). Para os autores, os

mecanismos tradicionais não estimulam ou promovem um igualitarismo, ao contrário, desanimam, por omissão, a iniciativa docente.

Reafirmando o discurso de que as estruturas tradicionais de carreira (antiguidade e titulação), na prática contribuem para a desvalorização do magistério, Franco (2005) afirma que devem somar-se a essas estruturas outros tipos de avaliação de desempenho. No caso dos professores, para o autor, é necessário produzir um indicador para cada docente. A sugestão é um modelo similar à avaliação de outros servidores, feita por meio do preenchimento de questionários e fichas. O risco levantado pelo próprio autor é o da burocratização desses instrumentos de avaliação ao ponto destes tornarem-se irrelevantes. Uma alternativa seria articulá-la com indicadores objetivos, apurados por avaliação externa sobre as escolas.

Seguindo tal tendência de análise, novas iniciativas procuram associar avaliação de desempenho a incentivos salariais:

A oferta de incentivos não se apresentava como arcabouço das políticas educacionais, havendo registros de iniciativas políticas isoladas ou pontuais de premiação de escolas, professores, ou alunos, tendo em conta, em geral os resultados pelos alunos em provas externas (SOUZA, 2009, p. 86).

Isto confirma a existência em determinados sistemas de ensino do debate acerca do pagamento de incentivos associados ao desempenho. Para a autora, “mesmo que não se recorra às premiações, estamos convivendo com a difusão na mídia dos resultados das provas com destaque para a classificação” (SOUZA, 2009, p. 86).

Outro elemento que está associado à aplicação de incentivos, é a responsabilização dos professores pelos baixos rendimentos, ou baixo índice nos resultados de avaliações institucionais (BROOKE, 2006). Isso ocorre sob a perspectiva de associar consequências aos resultados e sob a crença de indução à responsabilização.

A avaliação do profissional em si não é ruim, pois o profissional da educação é um executor de política pública, portanto não há problema em que tenha seu desempenho avaliado. Por outro lado, o desempenho do professor está interligado a outros condicionantes de qualidade educacional mais amplos, como por exemplo, condições socioeconômicas dos alunos, condições de trabalho adequadas,

infraestrutura, sem falar na forma de gestão da escola. Entretanto, como sugere Souza (2009), o aspecto a ser problematizado não é a pertinência de se desenvolverem processos sistemáticos de avaliação dos profissionais da educação, mas sim suas finalidades e, em consequência, o uso a ser feito de seus resultados.

Torrecilla (2007) coordenou o estudo da Orealc/UNESCO sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas de carreira e de avaliação docente em 50 países da América e Europa. O estudo tinha como objetivo subsidiar e dar referência para discussão e formulação de políticas para a carreira docente na América Latina, dessa forma “o estudo comparou a carreira docente em relação aos seguintes aspectos: mecanismos de acesso à profissão, sistemas de promoção, critérios de afastamento e aposentadoria e modelos de avaliação do desempenho docente” (TORRECILLA, 2007, p. 21).

Considerando os elementos destacados acima, o autor constata que é unanimidade entre os países analisados a ideia de desenvolver sistemas de carreira e avaliação de desempenho docente, porque embora estes países tenham estratégias, prioridades e tradições educacionais distintas, eles apresentam objetivos comuns: “atrair os melhores candidatos e mantê-los na docência até a aposentadoria; e elevar a qualidade da docência e, como corolário, do ensino-aprendizagem” (IDEM, p. 25).

Uma característica desses estudos comparativos internacionais, o que não os torna menos válidos, é justamente a possibilidade de vir a influir em decisões políticas em nível local, portanto a síntese do documento produzido pela Orealc/UNESCO (TORRECILLA, 2007) foi uma série de recomendações para que se efetivassem a avaliação de desempenho, como instrumento capaz de elevar a qualidade docente, nesse sentido afirma-se que: a) Um sistema de avaliação de desempenho deve ser construído com a participação de professores, sindicatos e comunidade educacional; b) Deve atender princípios de equidade, transparência e justiça para ter credibilidade; c) É necessário criar uma imagem construtiva da avaliação a favor do professor e de sua atuação profissional; d) A avaliação docente deve articular-se com a avaliação da escola; e) A avaliação deve concorrer para a melhoria da qualidade da docência.

1.3 AS RECOMENDAÇÕES INSCRITAS NOS DOCUMENTOS DO PREAL PARA A CARREIRA DOCENTE NA AMÉRICA LATINA

Analisando documentos produzidos no âmbito de organismos internacionais sobre as reformas educacionais na América Latina, Rosar & Krawczyk (2001) e Krawczyk (2002) percebem algumas tendências e características destes estudos. Entre elas destacam-se as informações trabalhadas nos documentos, as quais são quase sempre obtidas junto aos órgãos oficiais de governos nacionais e locais, assim como os documentos são elaborados por profissionais vinculados de alguma maneira aos organismos que financiam as reformas. Logo, as orientações contidas nos documentos seguem as recomendações da conferência de Jomtiem e dos encontros que a sucederam. Nas publicações, percebe-se a ausência de críticas e questionamentos às políticas adotadas que possuem alguma relação com o BM, apresentam análises conjunturais sobre os problemas enfrentados pelos sistemas educacionais e expõem erros estruturais que põem em risco as reformas e dão informações para solucioná-los: “Com isto não quero afirmar que há uma tendência monolítica entre os organismos internacionais, mas podemos observar uma posição hegemônica na apreciação das reformas em curso na região” (KRAWCZYK, 2002, p. 45).

Diante disso, Krawczyk & Vieira (2002) reconhecem que dos processos de implementação das reformas educacionais das últimas décadas, a interferência dos organismos internacionais produziram padronizações no campo das políticas, na qual se construiu um quadro de referência conceitual acerca das dimensões da problemática educativa considerando também as prioridades e estratégias nacionais.

No caso específico das produções documentais organizadas em âmbito do PREAL¹⁰ - Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe -percebe-se que desde que foram criadas no ano de 1996, as abordagens diziam respeito às temáticas foco das reformas educacionais: gestão escolar,

¹⁰ El PREAL es un proyecto conjunto Del Diálogo Interamericano con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, CINDE, con sede en Santiago de Chile. Estas organizaciones han delegado su manejo y dirección en dos codirectores: Jeffrey M. Puryear, por parte del Diálogo Interamericano, y Marcela Gajardo, por parte de CINDE. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan, o han brindado, las siguientes organizaciones: United States Agency for International Development (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Global Development Research Network, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), la Fundación Tinker, GE Foundation, entre otros donantes.

financiamento e avaliação institucional, e as discussões que envolviam trabalho docente apesar de estarem presentes, apareciam imersas nestas temáticas centrais.

Entretanto, o enfoque dos trabalhos a partir de 2002 passou a trazer elementos teórico-conceituais, orientações e estratégias para o trabalho docente. E, o que interessa neste trabalho, passou a focalizar, de forma mais explícita, o que parece ser uma concepção de carreira docente para os trabalhadores da educação pública na América Latina.

Anterior a este período, em 1999, são elaborados pelo PREAL estudos sobre os sindicatos docentes (GAJARDO, 1999; TIRAMONTI, 2001), evidenciando certa preocupação com as resistências dos sindicatos docentes na região, ou seja, enfrentar os problemas relativos à carreira e condições laborais docentes significa lançar-se ao debate com as entidades corporativas e de classe:

A experiência de uma década de reformas na região leva o PREAL a afirmar que, no âmbito das transformações institucionais, entre os obstáculos mais frequentes estão as forças que se opõem às mudanças por questões ou corporativas, ou institucionais, ou pelos efeitos que as transformações podem ter sobre as suas conquistas sociais ou estilos de gestão (KRAWCZYK, 2002, p. 46).

A partir de 1999, o PREAL, segundo Krawczyk (2002), passa reiteradamente a discutir o sindicalismo docente, isso porque os sindicatos em sua maioria apresentavam posicionamentos críticos em relação às reformas educacionais, faziam resistência aos mecanismos de privatização, defendiam enfaticamente a educação pública e condenavam incorporação de instrumentos meritocráticos às estruturas de carreiras docentes na região.

Estas discussões sobre sindicalismo docente foram elaboradas no marco do *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, numa parceria CLACSO/PREAL a partir de 2009. Em 2002, inaugurou-se uma abordagem mais específica sobre carreira docente, antes mergulhada em temas centrais da reforma. Morduchowicz (2002) faz uma análise conceitual sobre as estruturas salariais e de carreiras docentes para a região ao abordar as experiências de negociações entre alguns distritos escolares dos Estados Unidos e sindicatos docentes, uma vez que estes experimentaram a inclusão de programas de incentivo diferentes dos que apresentavam as estruturas salariais até então. Ao discutir a América Latina, o autor expõe toda a problemática das estruturas tradicionais de

carreira que apresentam como característica o tempo de serviço e a titulação acadêmica, sem deixar de evidenciar as problemáticas decorrentes em estruturas de carreira que privilegiam o mérito e da competição entre os trabalhadores.

A partir das constatações sobre as estruturas de carreira docente vigentes nos países analisados, o autor apresenta algumas recomendações nas quais critica carreiras que apresentam estruturas piramidais, isto é, aquelas onde se permite melhorias salariais através da mudança de cargo que geralmente ocorre quando o docente deixa a sala de aula e assume funções diretivas, além de também criticar as estruturas salariais que são desenhadas vinculadas a resultados de aprendizagem. Outra proposta apresentada pelo autor reside na incorporação à remuneração de adicionais que considerem as especificidades locais e regionais como dificuldades de acesso geográfico ou trabalho com populações vulneráveis. Recomenda também a avaliação de desempenho não como fim em si mesmo, mas voltada à tomada de decisões em cada contexto; defende a integração e participação nestes novos mecanismos de carreira docente de todos os segmentos da comunidade escolar; reconhece que não é certa ideia de que altos salários fazem a prática docente garantir melhores resultados escolares, no entanto a baixa remuneração resulta em significativa insatisfação (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 25-26).

Liang (2003) apresenta uma análise sobre a remuneração docente em doze países, considerando quem são os docentes e os fatores determinantes para sua remuneração em comparação com outras profissões. A preocupação era responder como se comporta a remuneração docente quando comparada à de outros trabalhadores em condições similares. Apesar de constatar que as remunerações geralmente são inferiores, a autora justifica esta análise utilizando-se do argumento de que as jornadas de trabalho dos docentes também são menores do que a maioria das profissões analisadas. E conclui que considerando as jornadas de trabalho, os docentes não são mal remunerados, e aumentos nas remunerações podem não significar a retenção destes profissionais na carreira docente¹¹. No estudo em questão também se observou que docentes que atuam em zonas rurais e as mulheres compõem dois terços da força de trabalho na região, e suas remunerações são piores. A autora identifica relação entre melhores remunerações e filiação a entidades de classe e/ou sindicatos docentes.

¹¹ O Brasil e Chile aparecem na amostra analisada, com 485 e 532 docentes respectivamente participantes da pesquisa.

Liang (2003) reconhece as limitações de sua amostra e sugere que a problemática comparação da remuneração dos docentes com outras profissões devem ser realizadas no âmbito de cada país para se evitar generalizações, mas apresenta algumas recomendações que devem balizar elaboração de políticas para o setor. Considerando sua argumentação na qual as jornadas de trabalhos são menores que a jornada realizada por outros grupos profissionais, a autora sugere que a carreira é atrativa para mulheres que desejam trabalhar somente jornadas parciais. Considera ainda que os docentes não são sub-remunerados, quando se tem em conta a jornada de trabalho reduzida e acena como opção política à elevação da remuneração especialmente quando se tem como objetivo atrair profissionais que optam em trabalhar em setores com jornada de trabalho maior. E diante deste quadro, na opinião da autora, seria interessante estimular que os professores aumentem suas jornadas de trabalho através de jornadas completas ou programas de extensão de atividades pedagógicas em fins de semana. Assim a remuneração aumentaria, não por valorização salarial, e sim pelo aumento do número de horas trabalhadas pelos docentes.

Para Liang (2003) também devem ser instituídos nas carreiras, adicionais ou diferenciais de remuneração para docentes que estão em escolas rurais uma vez que estes tendem a perceber piores remunerações. E reafirma a necessidade de articulação entre a remuneração e o desempenho profissional docente.

Seguindo a análise, Vaillant (2004) realiza um diagnóstico das carreiras docentes na América Latina e constata que estas geralmente possuem uma estrutura piramidal, aquela na qual os docentes (base da pirâmide) ascendem ao topo da carreira somente quando ocupam cargos diretivos; possuem déficit de formação inicial e continuada caracterizada pela não articulação entre a prática escolar e os currículos teóricos dos cursos de formação, ou ainda em se tratando de formação continuada cursos de curta duração descontínuos e de má qualidade; os sistemas educacionais, quando dispõem de instrumentos de avaliação de desempenho não os realizam em bases objetivas, o que dificulta a relação entre resultados de desempenho dos docentes e resultados acadêmicos dos estudantes.

Ainda sobre a condição da carreira docente, Vaillant (2004) reconhece os poucos estudos, até então, sobre a temática e utiliza os estudos de Morduchowicz (2002) para caracterizar a realidade estudada e, ao mesmo tempo em que realiza tal caracterização, identifica os problemas das atuais estruturas de carreira na sua

perspectiva analítica, entre estes se destacam: a predominância da antiguidade na determinação da remuneração docente; a estabilidade laboral para os empregados do setor público; sistema de promoções na carreira baseados em capacitação e antiguidade no cargo; avaliação de desempenho presente na legislação, mas não efetivada; o abandono da docência em classes como possibilidade de ascensão na carreira; não vinculação entre desempenho e salário docente.

O argumento central para superação destas problemáticas, segundo a autora, está na profissionalização vinculada ao desempenho autônomo do docente considerando as tarefas que ele realiza. Para alcançar estes resultados, a autora aponta a necessidade de condições de trabalho adequada, formação de qualidade e um sistema de carreira docente no qual a gestão e a avaliação de desempenho fortaleçam sua condição de ensino.

O documento elaborado por Vaillant (2004) traz algumas recomendações, entre elas destacam-se a necessidade de reter os melhores professores e tornar a carreira atrativa para jovens que elejam o magistério como primeira opção, para tanto a autora defende a necessidade de afirmação de um “entorno profissional” no qual sejam garantidas melhores condições de trabalho, melhores remunerações e incentivos. A segunda recomendação é a melhoria da formação inicial dos professores, tornando os cursos de formação docente atrativos para jovens com melhor capital cultural e melhor desempenho acadêmico. E, por fim, situar a avaliação de desempenho docente como mecanismo básico para a melhoria da qualidade educacional e o instrumento preponderante na evolução da carreira docente.

Seguindo a linha de Liang (2003) e Vaillant (2004), o trabalho de Castro & Ioschpe (2007), no âmbito do PREAL, reafirmam que os docentes na América Latina não são mal remunerados, para tanto utilizam os mesmos comparativos de jornadas de trabalho de profissionais com formação similar. Para os autores, aumentar a remuneração também não repercute em melhorias nos resultados educacionais. Em relação aos sistemas de carreira, consideram como um determinante para a má qualidade da educação na América Latina a estabilidade no emprego, ou seja, o ingresso por concurso público que garante ao docente um cargo estável, portanto impede sua demissão, interfere negativamente na melhoria dos sistemas educacionais. Contudo, sugerem que os governos locais reformulem estatutos docentes com o objetivo de garantir contratos de trabalhos mais flexíveis que

passem a permitir a demissão. E, por fim, consideram que os modelos de avaliação de desempenho são problemáticos, difíceis de programar e não necessariamente são exitosos e, como alternativa, apresentam a incorporação de bônus financeiros à remuneração docente, além de atribuir ao diretor da unidade escolar a tarefa de definir quem irá receber e quem não irá receber tal bônus.

Outro estudo que aborda a carreira docente foi elaborado por Barber & Mourshed (2008). Neste trabalho a questão central é a atratividade da carreira docente para pessoas com maior qualificação ao exercício da docência, assim ao analisar experiências consideradas exitosas, alguns estados americanos, Japão, Coreia do Sul, Finlândia e Inglaterra, os autores compreendem que a profissionalização docente acompanhada de elevação do status social da profissão tende a atrair pessoas mais qualificadas para o exercício da docência, para tanto assumem que melhores salários iniciais num contexto de ingresso mais seletivo em cursos de formação para a docência podem ser premissas decisivas:

Los sistemas educativos con más alto desempeño atraen en forma constante gente más capacitada a la carrera docente, lo que lleva a su vez a mejores resultados académicos. Esto se logra por medio de un ingreso a la capacitación docente altamente selectivo, procesos efectivos de selección de los aspirantes más apropiados y buenos salarios iniciales (aunque no extraordinarios). Con estas premisas se eleva el estatus de la profesión, lo que facilita la atracción de candidatos aún mejores (BARBER Y MOURSHED. 2008, p. 15).

Barber & Mourshed (2008) argumentam, ao contrário de Castro y Loschpe (2007), que melhores salários iniciais podem ser alternativa frente à necessidade de atrair e reter os melhores docentes na carreira.

Analisando a relação entre o mercado de trabalho docente e as estruturas salariais que regem este mercado, Morduchowicz (2009) afirma que não ela não pode ser vista fora de uma perspectiva de carreira profissional. O autor não toma os salários pagos efetivamente na América Latina, mas a partir de uma revisão de literatura se depara com uma questão que para ele é central na definição das políticas para o salário docente na região, tendo em vista as dificuldades de atrair docentes especialmente na área de exatas, ele sugere diferenciação salarial entre disciplinas do currículo.

Em se tratando de carreira profissional, Morduchowicz (2009) considera que existem características comuns na região, como a existência de estatutos docentes

que normatizam em nacional ou provincial as carreiras dos professores, os quais devem reunir requisitos básicos para o exercício da docência também definidos por governos nacionais, e em uma carreira definida nos estatutos docentes pode-se identificar regras de ingresso, permanência, progressão e aposentadoria (IDEM, p. 7).

Tais centralização e formalização presentes nos estatutos docentes, não foram obstáculos para o desenvolvimento dos sistemas educativos e podem representar vantagens uma vez que organizam e protegem os docentes. Entretanto, para Morduchowicz (2009) a presença governamental é tão intensa que não intervém somente sobre a oferta e a demanda docente, mas interfere decisivamente sobre os mecanismos de ajustes:

[...] las remuneraciones, en las que predominan las escalas salariales uniformes fijadas centralmente. Para la teoría convencional, esto significa una obstrucción en el funcionamiento del precio como principal herramienta de alineación de la oferta y la demanda en un mercado competitivo (MORDUCHOWICZ, 2009, p. 7).

Nesse sentido, a análise sobre a oferta e a demanda docente tem como objetivo sustentar debates e ações que possibilitem resolver problemas deste mercado que é a atração e retenção de bons docentes. Diante desta constatação, Morduchowicz (2009) acrescenta que a formulação de propostas para composição de estruturas salariais deve reconhecer financeiramente os maiores níveis de conhecimento e perícia pedagógica, estimular a atração e retenção dos melhores docentes e valorizar os docentes com melhores desempenhos.

O autor ainda defende remuneração diferenciada a docentes que atuem em comunidade em condições vulneráveis, e apresenta duas inovações em suas recomendações ao defender a retribuição salarial maior para docentes de disciplinas escolares com menor oferta de professores no mercado de trabalho e para se contrapor às tendências de pagamento por mérito e competência, muito controversas na literatura por ele analisada, passa a apoiar modelos de carreira que retribuem incentivos ou bônus a um coletivo de docentes das unidades escolares.

As publicações do PREAL até o ano de 2009 apresentam uma característica comum que se traduz na identificação de certa rigidez na forma como a carreira docente vem sendo regulada nos países da América Latina. Essa rigidez diz respeito à permanência de critérios que consagram antiguidade como fator decisivo

na definição da remuneração docente, a titularidade/estabilidade dos cargos docentes que comprometem o desligamento de maus docentes do sistema educacional, e em certa medida, da dificuldade de medir se os salários são decisivos ou não na atração e retenção dos docentes nos sistemas de ensinos.

A partir de 2009, no entanto, as publicações deste organismo auxiliar na promoção das reformas educacionais passaram a focalizar a temática da avaliação de desempenho docente. Em geral são expostas experiências que ocorrem nos países da OCDE (ISORÉ, 2010) e também alguns exemplos destas práticas já acontecendo na América Latina através de prêmios de excelência pedagógica¹² (VAILANT & ROSSEL, 2006).

Roman (2011) apresenta um viés analítico sobre as avaliações de desempenho, não explicitadas nos trabalhos até aqui citados, trata-se de uma análise de como tais processos avaliativos levam em conta a participação de pais e estudantes. Para a análise, são consideradas as experiências chilenas, nas quais são realizadas pesquisas anuais que consideram a participação de pais e estudantes na avaliação dos docentes. Os dados obtidos pela autora são de base governamental, uma característica destes estudos internacionais. As análises e sistematização dos resultados foram realizados pelo Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE/CHILE).

Outra característica dos estudos internacionais realizados no âmbito do PREAL, é uma primazia sobre a análise das legislações que circunscrevem a temática analisada, é assim em Terigi (2011), autora que analisa os estatutos de carreira docente de Argentina, Chile, Colômbia e Paraguai com o objetivo de identificar as tendências para carreira docente. Sobre o ingresso na carreira docente, apesar dos estatutos definirem a titulação mínima para o ingresso, em muitos casos esta exigência é flexibilizada pela necessidade do sistema. Percebe-se que os docentes que ingressam nos sistemas são originários de grupos populacionais mais empobrecidos e com uma formação mais deficitária, os próprios sistemas estão aliando algumas estratégias para romper com este perfil de docentes ingressantes no sistema. As medidas vão desde a concessão de bolsas de estudos em cursos de formação docente a alunos egressos do ensino médio, com boas

¹² Prêmio Educador Nota 10 no Brasil; Premio Compartir al Maestro na Colômbia; Prêmio “Maestro 100 Puntos” na Guatemala; Prêmio “Maestro que deja Huella” no Peru; E o Prêmio ABC no México.

notas em avaliações estandardizadas (PSU/CHILE) até provas nacionais de ingresso na carreira docente organizadas em plano central pelos governos.

Com relação à organização das carreiras analisadas, Terigi (2011) conclui que os docentes só ascendem a patamares salariais mais elevados ao se afastar das salas de aula e, por outro lado, dentro de um mesmo cargo a principal diferenciação são os mecanismos de antiguidade no cargo. Para superar tais problemáticas, a autora aponta algumas propostas de desenvolvimento profissional docente. O princípio é a superação de mecanismos burocráticos nas carreiras, articulando-os às iniciativas que tenham como premissa a formação continuada, experiências nas quais o docente tenha outras perspectivas sem deixar a sala de aula.

Para o desenvolvimento profissional docente, na perspectiva de Terigi (2011), poderiam ser incluídas na carreira docente, práticas nas quais os professores pudessem ser desafiados a realizar programas específicos voltados à melhoria das condições de aprendizagem dos alunos na mesma escola que trabalham; através de um plano de melhoramento profissional os docentes organizariam sua trajetória de formação, e a realizariam considerando suas necessidades para a atividade profissional; os docentes poderiam ser recompensados por realizar estudos superiores em outras áreas correlatas à sua área de atuação; através de uma estratégia denominada, ano sabático, por um tempo definido o docente poderia voltar a desenvolver estudos complementares relacionados com sua área de atuação tendo sua jornada de trabalho reduzida ou totalmente substituída para esse fim; os docentes recém-ingressos no sistema poderiam ser acompanhados/monitorados¹³ por docentes mais experientes, seguindo uma proposta pedagógica do sistema de ensino.

A inserção dos docentes nos sistemas de ensino deve ser uma preocupação dos programas e instituições formadoras de professores e está subentendida nas atribuições de uma política de desenvolvimento profissional docente (GARCIA, 2011). Esta inserção é de veras problemática uma vez que pressupõe a passagem da condição de estudante para a condição de professor:

¹³ Em âmbito regional, Terigi (2011) destaca a experiência do projeto de carreira docente no Peru, na qual se selecionam professores utilizando determinados critérios, para realizar programas de assessoria e acompanhamento de docentes novos durante um ano, com uma adicional de salário especial.

Es un periodo de tensiones y aprendizajes intensivos en contextos generalmente desconocidos y durante el cual los profesores principiantes deben adquirir conocimiento profesional además de conseguir mantener un cierto equilibrio personal (GARCIA, 2011, p.8).

Observando o contexto no qual geralmente são inseridos os professores iniciantes, Garcia (2011) percebe que a insatisfação com a condição de trabalho pode estar vinculada a problemas de disciplina dos alunos, falta de apoio institucional, baixos salários e poucas oportunidades de participação em tomadas de decisão. A eles geralmente são entregues ou repassadas as atividades que outros profissionais com mais experiência não estão dispostos a fazer, atividades extracurriculares, disciplinas situadas num campo alheio a sua formação e tantas outras questões.

O desenvolvimento de práticas que atreladas às estruturas de carreira possam garantir a permanência dos docentes nos sistemas de ensino são importantes, uma vez que a realidade dos professores principiantes indica que muitos abandonam a profissão nos primeiros anos. Garcia (2011) identifica alternativas adotadas por sistemas de ensino para a garantia da permanência destes professores iniciantes, em programas dessa natureza em vários países como Inglaterra, Irlanda do Norte e Escócia, França, Suíça Israel, Nova Zelândia, Japão, China e Estados Unidos e algumas experiências que se desenvolvem mais recentemente na América Latina.

As alternativas são bem variadas, em geral apresentam uma proposta de recepção aos professores iniciantes semelhantes nos princípios. Além do tempo de formação na universidade o professor ao ingressar permanece um ano num programa de apoio para complementar sua formação. Isso se dá através de redução da sua jornada de trabalho e com a monitoria/tutoria de um professor mais experiente. Juntos elaboram um plano de trabalho, o tutor observa as aulas dadas pelo professor iniciante e em alguns casos também o avalia. A prática mais comum é o aproveitamento de professores que já estão nos sistemas de ensino para a tutoria ao professor iniciante e também a articulação entre os as universidades formadoras e unidades escolares.

No caso da América Latina, Garcia (2011) considera escassas as iniciativas governamentais que apresentam políticas para o acolhimento de professores iniciantes. E considerando os estudos já realizados, o autor conclui que existe a

constatação do abandono da docência nos anos iniciais de atividade profissional semexistir, todavia, programas eficazes para sanar tal problemática. Neste sentido, a recomendação é que os anos iniciais na docência sejam vistos como processo formativo incluído em políticas de desenvolvimento profissional docente.

Em Morduchowicz (2011), a preocupação recorrente são os incentivos salariais para o exercício da atividade docente. O autor reitera sua concepção na qual estruturas salariais uniformes não permitem a distinção dos bons e maus professores. São variados os programas de incentivos salariais na América Latina, entretanto o autor, a partir das recomendações da OCDE (2009), analisa que na região também se fazem presentes estruturas salariais que contemplam conhecimentos e habilidades dos docentes, desempenho dos alunos, formação docente, trabalho em condições desfavoráveis e cobertura/atendimento de determinadas disciplinas. Se estes são os princípios gerais que norteiam os incentivos salariais, na prática podem ser aplicados sob um vasto arsenal de instrumentos: ascensão na carreira, *plus* salarial pago à escola para ser distribuído entre os docentes, bolsas de estudos, formação em centros de excelência, redução de horas frente às classes, dias de licenças adicionais, garantias para pagamento de aluguéis e alimentação, aceleração do ritmo na carreira, distribuição gratuita de computadores.

Segundo a análise de Morduchowicz (2011), recentemente os países de América Latina estão substituindo os bônus das avaliações de desempenho individual, dada a dificuldade de medição dos resultados destas práticas, e incorporando instrumentos de avaliação de desempenho com repercussão na remuneração entregue ao coletivo de docentes que atuam numa determinada unidade ou sistema escolar.

Assim como em Garcia (2011), no trabalho desenvolvido por Morduchowicz (2011), há uma preocupação com a ausência de políticas que permitam que os sistemas de ensino atuem também na seleção e recrutamento de melhores docentes, isso porque posterior ao ingresso têm-se os incentivos salariais que podem traduzir em estímulo ao exercício da docência, entretanto o não cuidado com o recrutamento pode significar a negação destes instrumentos.

O recrutamento docente na América Latina foi objeto de análise de DeShano (2012) que ao observar as literaturas sobre a questão constatou que as dificuldades em relação ao recrutamento e inserção dos professores nos sistemas de ensino na

região são muito similares. Como a América Latina realizou nos últimos 20 anos um grande esforço de expansão das matrículas na educação elementar, fato que também impulsiona as matrículas no ensino médio, houve a necessidade de ampliação da demanda de docentes. Todavia, a ampliação das matrículas não é a única responsável pelo que a autora chama de escassez de docentes, isso se dá pela atividade da docência ser responsável por grande número de deserção de trabalhadores. DeShano (2012) aponta que além dessa escassez generalizada, outros problemas interferem no recrutamento docente, como as baixas remunerações, as condições de trabalho inadequadas, as dificuldades para garantir docentes para populações vulneráveis que estão em comunidades indígenas/bilíngues, em escolas rurais e a problemática para atender à demanda em disciplinas como ciências e matemática.

Para resolver os problemas da escassez, DeShano (2012) aponta duas possibilidades de atuação dos estados nacionais na definição de políticas: “las iniciativas por el lado de la demanda y las iniciativas por el lado de la oferta” (DESHANO, 2012, p. 26). Pelo lado da demanda, a opção seria aumentar a jornada de trabalho dos professores e aumentar o número de alunos por turma. Com esta medida, no curto prazo poderia se resolver o problema da escassez, entretanto haveria muitos danos para a qualidade educacional. As iniciativas pelo lado da oferta se traduziriam no aumento no número de docentes contratados para atuar em disciplinas e locais específicos. Estas medidas também poderiam se traduzir na perda da qualidade educacional, uma vez que tais políticas podem vir acompanhadas de flexibilização nas relações de trabalho e recrutamento com um abrandamento dos requisitos para a atuação como docente.

DeShano (2012) aponta que outras medidas no plano da oferta, poderiam contribuir para garantir o recrutamento dos docentes e ao mesmo tempo a qualidade educacional. Sugere o aumentar os incentivos financeiros, melhorar as condições de trabalho e por fim um elemento polêmico que diz respeito ao estabelecimento de vias alternativas de certificação docente. Diante da constatação de que os salários são baixos, defende que as estruturas salariais sejam mais atrativas no ingresso da carreira docente. Outra medida é a indução para os cargos de docência através de bolsas de estudos no ensino superior considerando que uma vez formado os estudantes passarão a atuar nos sistemas de ensino e, por fim, a distribuição de bônus de ingresso para docentes atuarem em condições específicas, zonas rurais

ou urbanas vulneráveis, ou ainda para professores de disciplinas que apresentam maior demanda e escassez de oferta.

Segundo DeShano (2012), múltiplos estudos concluíram que os programas de indução ou tutorias para os docentes iniciantes e a percepção de que recebem apoio de seus pares e dos diretores das escolas, estão relacionados à sua retenção na profissão (IDEM, p. 23). Esta tem sido uma alternativa utilizada em vários sistemas de ensino.

No tocante ao estabelecimento de vias alternativas de certificação docente, a receptividade deste tipo de política divide as posições (ZEICHNER, 2003 *apud* DESHANO, 2012), pois se num primeiro momento estariam postas situações de flexibilização e desregulação das instituições tradicionais podendo inclusive afetar na qualidade da formação garantida aos docentes nestes programas mais curtos ou menos eficientes, por outro lado, uma vez que existe um consenso sobre a dificuldade de atrair docentes para comunidades indígenas/rurais ou urbanas com vulnerabilidade social, tais vias alternativas de certificação podem recrutar pessoas interessadas na docência entre os membros da comunidade e experiências desta natureza parecem ter sido exitosas.

Na análise dos documentos produzidos no âmbito do PREAL, nos últimos anos, percebeu-se um direcionamento para programas e políticas voltados para o desenvolvimento profissional docente. Diante disso, as temáticas abordadas sugerem um diagnóstico da situação da América Latina, tendo em vista estudos comparativos na região, cotejados à literatura e estudos de casos na Europa, EUA e outros países do mundo. O diagnóstico revela a problemática persistente quanto à atratividade para a carreira docente, as debilidades nos processos de recrutamento e por fim o desafio de inibir a deserção dos docentes, que se traduz num problema da política educativa, à medida que esta não consegue ser eficaz para reter os docentes no sistema de ensino.

Este capítulo buscou tecer um panorama relativamente amplo das diferentes leituras sobre as carreiras docentes, especialmente na América Latina, articulando este objeto com o cenário do período das reformas educacionais na região e mais detidamente no período pós-reformas, quando alguns dos efeitos das reformas foram sentidos de maneira mais efetiva sobre as estruturas das carreiras docentes. Na sequência, este trabalho incursiona sobre a política, a organização e a legislação para a carreira docente no Brasil.

2 POLÍTICA E LEGISLAÇÃO PARA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL

2.1 O CASO BRASILEIRO

A legislação educacional é o resultado de disputas no campo da política, portanto este capítulo que pretende contextualizar qual concepção de carreira docente passou a ser determinante a partir da Constituição de 1988, implica uma retomada do contexto histórico no qual estas políticas foram sendo construídas.

O ciclo de acumulação do capital iniciado no pós-guerra chegou a uma forte crise no fim dos anos 1970, as formas conhecidas de capital atingiram em escala global o seu processo de circulação, causando uma deterioração do controle exercido pelos estados nacionais e instituições multilaterais (SOARES, 1996). Nesse cenário, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a gerenciar precárias relações de créditos internacionais, e como sugere a literatura (SOARES, 1994; ARAUJO, 1991; FONSECA, 1996), o BM ganhou evidência na estruturação econômica de países endividados como era o caso dos países latino americanos, entre eles o Brasil.

O programa de ajustes e reformas advindo destes organismos internacionais passava por equilíbrio orçamentário e controle dos gastos públicos, liberalização financeira, desregulamentação dos mercados domésticos e abertura para o capital internacional, privatização das empresas e dos serviços públicos (SOARES, 1996).

2.1.1 Da Constituição Federal de 1988 à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996

O período de redemocratização que inspirava grandes conquistas no campo dos direitos sociais e da cidadania e que marcou a elaboração da Constituição Federal, logo em seguida transmutou-se para um período de redução de direitos sociais, de redução do papel do estado e na própria Reforma do Estado Brasileiro.

O objeto desse trabalho é a carreira docente, no âmbito do serviço público, e este sofreu profundas alterações de concepção nos anos 1980. Assim, enquanto este modelo entrava em crise de concepção na Europa (SUPIOT, 1995), no Brasil havia o empenho de vários grupos e setores sociais envolvidos no processo de

redemocratização e com a construção de uma proposta de serviços públicos e de políticas sociais mais abrangentes e democráticas.

A Constituição Federal de 1988 é um marco nacional para as discussões sobre carreira docente. Até então a legislação nacional, através da Lei 5.692 de 1971, regulava a matéria e em seu no Capítulo V, entre os artigos 36-40, fazia referência a elementos presentes no conceito de carreira docente, como por exemplo, a necessidade de estatuto para os professores, a forma de ingresso, a remuneração e a formação continuada¹⁴. Entretanto, a temática não estava garantida em um texto constitucional.

Com a Constituição Federal, a política de valorização do magistério passou a ser inserida na agenda da política pública nacional. Em seu artigo 206, inciso V, um dos princípios da educação nacional passou a ser “a valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei; planos de carreira para o magistério, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso e provas e títulos”. Assim, assegurava-se também regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. Contudo, a Constituição Federal remeteu esta questão para legislação complementar. Mas, enfim, a necessidade de planos de carreira para o magistério estava presente no texto constitucional.

Ainda que a elaboração de planos de carreira por si só não leve, *a priori*, à melhoria da qualidade da educação, ela possibilita definir padrões de formação inicial e continuada, formas de evolução na remuneração geralmente definidas em modelos de avanços verticais e horizontais. Ademais, nos estatutos e planos de carreira estão definidas as condições de trabalho para realização do trabalho educativo, tais como: carga horária, aperfeiçoamento profissional, hora-atividade para estudo e planejamento, etc., que são aspectos indissociáveis para a efetivação do direito à educação. Assim, a legislação, como produto da disputa política,

¹⁴ Art. 36. Em cada sistema de ensino, haverá um estatuto que estruture a carreira de magistério de 1º e 2º graus, com acessos graduais e sucessivos, regulamentando as disposições específicas da presente Lei e complementando-as no quatro da organização própria do sistema Art. 37. A admissão e a carreira de professores e especialistas, nos estabelecimentos particulares de ensino de 1º e 2º graus, obedecerão às disposições específicas desta Lei, às normas constantes obrigatoriamente dos respectivos regimentos e ao regime das Leis do Trabalho. Art. 38. Os sistemas de ensino estimularão, mediante planejamento apropriado, o aperfeiçoamento e atualização constantes dos seus professores e especialistas de Educação. Art. 39. Os sistemas de ensino devem fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, tendo em vista a maior qualificação em cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento ou especialização, sem distinção de graus escolares em que atuem. Art. 40. Será condição para exercício de magistério ou especialidade pedagógica o registro profissional, em órgão do Ministério da Educação e Cultura, dos titulares sujeitos à formação de grau superior (BRASIL, 1971).

incorporou nos seus resultados, parte das lutas históricas dos trabalhadores em educação, e se foi definindo as regras que passaram a regulamentar a própria profissão docente.

A Constituição de 1988 apontou também para uma questão estrutural quando o assunto é valorização dos profissionais da educação, a instituição de um valor mínimo nacional para a remuneração docente, especificamente um Piso Salarial Profissional que pode se traduzir num elemento para garantia da educação de qualidade, já que o salário está associado à carreira, jornada de trabalho e à formação/profissionalização dos trabalhadores. A dimensão continental do Brasil e a arrecadação díspar entre os entes federados fazem com que ainda em 2012 tenhamos uma diversidade na remuneração docente, uma vez que os entes federados praticam salários, formas de ingresso e acesso ao cargo e jornadas de trabalho bastante diversas para a carreira docente.

Outra inovação da Constituição de 1988 foi o estabelecimento do concurso público para ingresso no serviço público. Especialmente quando analisamos a literatura sobre a formação do estado brasileiro (FERNANDES, 1974; PRADO JR., 1994; FAORO, 2001) e constatamos as origens patrimoniais e autoritárias nas quais as elites políticas e econômicas comandavam, supervisionavam e conduziam os negócios públicos como se fossem privados.

Em relação ao concurso público, em 1990 foi aprovada a Lei 8.112/90 que em caráter complementar à Constituição estabeleceu o Regime Jurídico Único para a contratação de servidores públicos no Brasil. Entretanto em 1998 a Emenda Constitucional 19 extinguiu o Regime Jurídico Único, e o que se seguiu é o quadro que ainda temos hoje no Brasil, ou seja, consolidaram três naturezas de vínculos no serviço público, o regime estatutário, celetista e temporário:

Duas são as características do regime estatutário, a primeira é a da pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são múltiplos:

Cada ente da federação, desde que adote o regime estatutário para os seus servidores, precisa ter a lei estatutária para que possa identificar a disciplina da relação jurídica funcional entre as partes. Há, pois, estatutos funcionais federal, estaduais, distrital e municipais, cada um deles autônomo em relação aos demais, porquanto a autonomia dessas pessoas federativas implica, necessariamente, o poder de organizar seus serviços e seus servidores (...). A outra característica concernente à natureza da relação jurídica estatutária. Essa relação não tem natureza contratual, ou seja, inexistente contrato entre o Poder Público e o servidor estatutário (CARVALHO FILHO, 2000, p.436).

Já o celetista:

As características desse regime se antagonizam com as do regime estatutário. Primeiramente, o regime se caracteriza pelo princípio da unicidade normativa, porque o conjunto integral das normas reguladoras se encontra em um único diploma legal – a CLT. Significa que, tantas quantas sejam as pessoas federativas que adotem esse regime, todas elas deverão guiar-se pelas regras desse único diploma. Neste caso, o Estado figura como simples empregador, na mesma posição, por conseguinte, dos empregados de modo geral. Outra característica diz respeito à natureza da relação jurídica entre o Estado e o servidor trabalhista. Diversamente do que ocorre no regime estatutário, essa relação jurídica é de natureza contratual. Significa dizer que o Estado e seu servidor trabalhista celebram efetivamente contrato de trabalho nos mesmos moldes adotados para a disciplina das relações gerais entre capital e trabalho (CARVALHO FILHO, 2000, p.438).

E no caso dos temporários:

O artigo 37 inciso II da Constituição Federal de 1988 estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Todavia, o mesmo artigo 37 no seu inciso IX possibilita o acesso ao cargo ou emprego público por meio da contratação por meio determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público nos casos em que a lei estabelece. Está claro, então, que a regra é o concurso público e que o contrato temporário é a exceção. O que está de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos elencados no caput do artigo 37. Princípios que devem reger a ação dos gestores públicos (GATTIBONI 2012).

A mobilização social em torno na aprovação da Constituição favoreceu a organização política de amplos setores da sociedade brasileira que, já a partir de 1987, iniciou seus esforços para a elaboração de novas diretrizes e bases para a educação brasileira (ABREU, 2008). A lei anterior, 5692/1971, elaborada durante a ditadura militar já não atendia as necessidades da educação nacional, muito menos a concepção democrática que estava sendo debatida para a educação e as demais políticas públicas no país.

Em dezembro de 1988, mesmo ano de aprovação da Constituição, o deputado Octávio Elísio (PSDB/MG) apresentou à Câmara Federal o projeto de lei que recebeu o número de 1.158-A/88, fixando as diretrizes e bases da educação nacional.

O projeto de autoria do deputado Octávio Elísio, assim como os substitutivos que o seguiram, até o texto aprovado e que constituiu a nova LDB, Lei nº 9.394, apresentavam dispositivos específicos sobre os profissionais do magistério. A síntese final da lei apresentou uma novidade que se traduziu num capítulo exclusivo intitulado de “Profissionais da Educação”. Neste capítulo da lei foram definidas diretrizes para a formação dos profissionais da educação básica, o exercício das funções de docência e de suporte pedagógico à docência e a elaboração de estatutos e planos de carreira para o magistério público.

No momento que antecedeu à aprovação da LDB¹⁵, além dos debates no Congresso Nacional, foram desenvolvidos espaços de debates, especialmente a criação do Fórum Permanente de Valorização do Magistério, de Qualidade da Educação Básica, constituído com representação do Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação. Todos esses grupos e entidades participaram ativamente da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que culminou em 1994 com a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos¹⁶, na qual foi aprovado o Acordo Nacional, contendo proposta do Fórum referente à profissionalização dos professores. Em outubro do mesmo ano, foi assinado o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, que apresentava entre outros pontos, uma proposta de piso salarial para os profissionais do ensino (BALZANO, 2005).

¹⁵ Sobre o processo de construção da LDB9394/1996 ver SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. 5 ed. Campinas (SP): Autores Associados, 1999; e ABREU. D. C. Carreira e perfil do profissional do magistério na Rede Municipal de Ensino de Curitiba: História e impacto da política brasileira de valorização do magistério. Curitiba, 2008. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

¹⁶ A Conferência Mundial de Educação para Todos, foi organizada pela UNESCO em Jomtien, no ano de 1990. Na ocasião alguns países firmaram acordo de expandir significativamente as oportunidades educacionais para as crianças, jovens e adultos até 2015. Rechaçando as desigualdades educacionais, e reconhecendo que as mulheres, os mais pobres, os mais vulneráveis e outros grupos socialmente desfavorecidos, estavam em desvantagens educacionais. O Acordo focalizou seis objetivos no chamado Marco de Ação de Educação para Todos (EPT), os quais abrangem: a expansão da educação e o cuidado na primeira infância, a universalização da educação elementar gratuita e obrigatória, a aprendizagem de jovens e adultos, a redução das taxas de analfabetismo, a igualdade entre homens e mulheres nas oportunidades educacionais e a qualidade da educação em todos os seus aspectos (UNESCO, 2008). A Conferência Nacional de Educação para Todos foi organizada na esteira e para construir caminhos para a efetivação das resoluções da Conferência de Jomtien.

Segundo Abreu (2008), o *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação* tinha ainda, como linhas de ação prioritárias, a melhoria das condições de trabalho e a disseminação de experiências e inovações facilitadoras da aprendizagem e da produtividade dos sistemas de ensino, além da criação de estatutos e planos de carreira do magistério público, com objetivo de promover a implantação de um novo regime de trabalho e do piso salarial profissional nacional, nos termos abaixo:

Revisão dos atuais estatutos e planos de carreira do magistério, de modo a valorizar a formação inicial e continuada dos docentes, bem como sua competência e dedicação profissional;
Instituição do regime de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, em que, pelo menos, 25% do tempo sejam destinados a atividades extraclasse, como planejamento, preparação de material, ações junto à família e à comunidade, pesquisa, formação continuada e outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional para a promoção do sucesso escolar;
Estabelecimento do piso salarial profissional nacional de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais), com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994, como remuneração total no início da carreira e excluídas as vantagens pessoais, para o professor habilitado, pelo menos, em nível médio e que esteja no exercício de atividade técnico pedagógica em instituição educacional (BRASIL, 1994).

É importante frisar que antes da aprovação da LDB, o ministro da educação Paulo Renato de Souza não sustentou os avanços debatidos com as entidades do Fórum Permanente de Valorização do Magistério, de Qualidade da Educação Básica, materializadas nas propostas do *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*.

Em relação aos planos de carreira para o magistério, a LDB incorporou em seu texto a necessidade de concurso público de provas e títulos, licença remunerada para estudos e outras demandas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, dos Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública e de outros segmentos organizados da sociedade civil.

Por outro lado, a lei continuou se omitindo sobre questões centrais, como a definição da jornada de trabalho, a instituição de um Piso Salarial Profissional Nacional para todos os trabalhadores da educação e a definição concreta do que são condições dignas de trabalho.

No Brasil, a autonomia político-administrativa dos Estados e Município está assegurada na Constituição de 1988 e, portanto, estes podem definir os critérios

gestão das carreiras e remuneração dos servidores, contudo a LDB assegurou através do artigo 67, diretrizes mínimas sob as quais os sistemas de ensino (estaduais e municipais) deveriam se pautar para legislar a questão dos planos de carreira para os profissionais do magistério. Assim ficaram estabelecidos: I – o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II – o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico para este fim; III – Piso Profissional Salarial¹⁷; IV – a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho; V – um período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI – e condições adequadas de trabalho.

A educação enquanto direito subjetivo está assegurada constitucionalmente a todos os cidadãos. Portanto, é no íterim das instituições representativas desse Estado que se constroem os matizes de sua política educacional. Tais matizes são gerados em um processo de correlação de forças regadas a interesses divergentes e, talvez, antagônicos:

Temos a convicção de que as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanístico e benfeitor, expressam sempre as contradições supra referidas. Não por mera casualidade. Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 9).

Portanto, o entendimento profundo dos meandros da política educacional brasileira está condicionado à compreensão da composição e operacionalização da organização estatal, consideradas as peculiaridades históricas, político-econômicas e sociais do país (SILVA, 2005). Nesse sentido, Peroni (2003) destaca que a implementação das políticas neoliberais em um Estado que não vivenciou a fase de bem-estar social e que, portanto, já não efetivara os direitos sociais, foi danosa para a população mais pobre, que era aquela que mais precisava dos serviços de atendimento social. Foi nesse contexto de estado mínimo que foram implementadas as reformas no campo das políticas educacionais dos anos 1990 no Brasil.

¹⁷ A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) tem o entendimento de que este foi um retrocesso significativo, pois todas as discussões com as entidades que compunham o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação Básica, com relação ao financiamento da educação, apontavam para a elaboração de um Piso Salarial Profissional Nacional e não apenas de um Piso Salarial Profissional.

Segundo Vieira (2007), mesmo com as denúncias públicas atribuídas ao governo, do rompimento do *Acordo Nacional de Educação para Todos*, em diversas mobilizações da sociedade, especialmente na não realização de uma Conferência Nacional de Educação, não foi possível evitar o lamentável retrocesso para a educação e para os educadores brasileiros:

As duas gestões de Fernando Henrique Cardoso caracterizaram-se pelo estímulo a privatizações e a municipalização da educação, pelo encolhimento do estado brasileiro em relação à educação superior e tecnológica e pela redução de direitos dos trabalhadores. A influência dos organismos internacionais pode ser constatada em documento tornado público pelo Congresso Nacional, em 1998: *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil*, contendo a estratégia de assistência ao país, que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na mesma linha do Banco Mundial, adotava para monitorar os empréstimos feitos ao país. O documento elogiava as privatizações, ainda que as considerasse “vagarosas”, a reforma da Previdência, a da Administração e as políticas focadas na educação. Evidentemente, nessa conjuntura, a discussão sobre o PSPN¹⁸ não tinha as mínimas condições de prosperar (VIEIRA, 2007, p. 25).

As imposições dos organismos multilaterais influenciaram as medidas que os governos dos países em desenvolvimento deveriam adotar, ou seja, um receituário neoliberal para que o Brasil pudesse ser conduzido, de acordo com esse ponto de vista, ao primeiro mundo (FIORI, 2007). A dívida externa, mas principalmente a dívida interna brasileira, aprofundaram a crise fiscal do Estado e, nesse cenário, a venda de patrimônio público para reforço do erário com a consequente minimização do Estado é condição necessária para atrair os investidores estrangeiros, pois era com estes investimentos que se construiria a reserva cambial que, por sua vez, garantiria o fluxo de pagamentos e daria credibilidade internacional, condição *sine qua non* para um país inserido na globalização, processo no qual o Brasil foi inserido nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, não somente por força de um ideário dos organismos multilaterais, mas também por adesão do governo local a este propósito.

O Governo Fernando Henrique Cardoso seguiu dando continuidade às reformas que ampliavam e apressavam a abertura econômica, as privatizações, e realizando reformas no texto da Constituição Federal que iriam facilitando ao ideário reformista (SOARES, 1996, p. 37). Portanto, é no cenário da reforma administrativa

¹⁸ Piso Salarial Profissional Nacional.

do Estado Brasileiro, que foram sendo construídas as legislações para a educação nos anos 1990.

A seguir trataremos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as diretrizes para a carreira docente (Resolução n. 03/1997 do CNE).

2.2 O FUNDEB E A RESOLUÇÃO N. 03/1997 DO CNE

A Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o Art. 208 da Constituição Federal, que definia que o dever do Estado com a educação seria efetivado mediante a garantia de: *I – ensino fundamental obrigatório e gratuito inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio*(BRASIL, 1988). Sendo assim, com a emenda supracitada, o inciso II foi substituído para: “*progressiva universalização do ensino médio gratuito*”.

Nesse momento, a Emenda Constitucional n. 14 demonstrou que o ensino fundamental era prioridade em relação às outras modalidades e etapas da educação básica. O artigo 5º da Emenda Constitucional n. 14/96 deu uma nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criando em linhas gerais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O Artigo 60 do ADCT apresentou a seguinte redação:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de 60 por cento dos recursos que se referem ao *caput* do Art. 212 à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996).

A lei discorre sobre a remuneração condigna, mas não estabeleceu um piso nacional para sugerir e/ou definir o que seria esta remuneração condigna.

A Emenda Constitucional n. 14/96 instituiu o Fundef e, em seu parágrafo 5º, determinou, também, que uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada fundo (dos estados e municípios) fosse destinada ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

Analisando o Fundef, Pinto (2006) considera que esta norma legal, apesar de anunciar o compromisso com a valorização do magistério, pouco avançou nesse sentido, nem mesmo definiu parâmetros que permitiriam uma atuação mais adequada por parte dos profissionais e garantiriam, assim, a melhoria da qualidade de ensino. O autor ainda compara a LDB e o Fundef, e conclui que aquela lei também delegou aos sistemas de ensino a definição e aprovação de planos de carreira e remuneração do magistério. Coube ao Fundef apenas explicitar o que os planos deveriam assegurar: 1) remuneração condigna para os professores em efetivo exercício no magistério; 2) estímulo ao trabalho em sala de aula; 3) a melhoria da qualidade de ensino (PINTO, 2006, p. 76-77).

O Artigo 9ª da LDB, nos parágrafos primeiro, segundo e terceiro, estabelece:

Art. 9 [...]

§ 1º. Os novos planos de carreiras e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º. Aos professores leigos é assegurado o prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária às atividades docentes.

§ 3º. A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é a condição para o ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração (BRASIL, 1996).

Segundo essa lei, as diretrizes dos planos de carreira deveriam ser dadas por resolução do Conselho Nacional de Educação – CNE, até o dia 30 de junho de 1997. Respondendo ao Aviso Ministerial n. 337, de 20 de junho de 1996, o CNE emitiu o Parecer n. 02, de 1997.

Os princípios que nortearam a elaboração do Parecer n. 02/97 da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE resgataram e organizaram o que havia sido construído pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica, em torno de três eixos básicos: os preceitos constitucionais relacionados à valorização dos profissionais da educação; a educação como direito social; os princípios para a carreira, baseados na valorização e qualificação profissional.

Na questão da valorização profissional e qualificação, o parecer destacou a profissionalização adquirida pela habilitação acadêmica, os programas de qualificação, concurso, progressão e composição de jornada em hora-atividade e hora-aula. Outro ponto importante no parecer é a concepção de remuneração, a qual foi definida como conjunto de vencimentos e vantagens pessoais. Ademais, o

parecer também apontava a necessidade de uma política de financiamento própria para os proventos de aposentadorias.

Em relação à qualificação profissional, o parecer exigiu a habilitação mínima prevista pela LDB, mas avançou quando apresentou uma preocupação com o aperfeiçoamento em nível de pós-graduação, prevendo, inclusive, a licença remunerada.

A proporção estabelecida para a relação de número de alunos por professor é muito próxima daquela defendida pela categoria docente, por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e indica os seguintes parâmetros: pré-escola – 20 a 25; 1ª e 2ª séries – 25 a 30; 3ª e 4ª – 30 a 35; 5ª série em diante, até o ensino médio – 35 a 40. O CNE adverte, ainda, que, em casos de educação indígena, rural e a distância, tais números devem ser relativizados pelo caráter de cada uma.

O CNE aponta uma carga de trabalho de 40 horas semanais, das quais 30 devem ser em horas-aula e 10 em horas-atividade. Nesse sentido, o parecer 02/1997 traduzia a preocupação com a profissionalização e a dedicação exclusiva do professor, evitando as jornadas de 20 horas, que favorecem o trabalho em escolas ou sistemas de ensino diferentes.

O inciso XIV do Artigo 2º do parecer 02 de 1997 estabeleceu que os Planos de Remuneração do Magistério Público da Educação Básica, no que se refere à fixação da remuneração, deveriam organizar-se de forma que:

- a) o vencimento inicial da carreira para a jornada de 40 horas semanais do professor habilitado em nível médio nunca será inferior ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), a ser fixado por lei federal a cada ano, guardada a proporcionalidade de valores para jornadas menores;
- b) a remuneração média dos docentes de cada estado será proporcional aos recursos disponíveis constitucionalmente para a educação, arrecadados ou transferidos para os estados e seus municípios, divididos pelas matrículas na educação básica pública no ano anterior;
- c) a valorização progressiva do Piso Salarial Profissional Nacional e das remunerações médias estaduais terá como parâmetro o “custo-aluno-qualidade” a ser definido no Plano Nacional de Educação;
- d) a remuneração dos docentes contemplará níveis de titulação e não ultrapassará de 50% a diferença entre os formados em ensino médio e os com licenciatura plena;
- e) será garantida gratificação por titulação, em valor idêntico ao da categoria com licenciatura plena, ao professor que provar, junto ao sistema de ensino, sua habilitação em nível superior;
- f) constituem incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente: dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino; anos de serviço na função docente; qualificação em cursos de aperfeiçoamento em instituições

credenciadas; desempenho no trabalho mediante avaliação, segundo parâmetros de qualidade profissional definidos por cada sistema;
g) será garantida a progressão funcional em virtude de incentivos de qualificação do trabalho, em uma proporção entre 50 e 100% maior entre o vencimento inicial e o final de cada categoria, em um índice tanto maior quanto mais próximo for o vencimento inicial da carreira do respectivo sistema em relação ao Piso Salarial Profissional Nacional;
h) ficam proibidas incorporações aos vencimentos e proventos de aposentadoria, de quaisquer gratificações por função, dentro ou fora do sistema de ensino (CEB, 1997).

Entretanto, o Parecer n. 02/97 não foi homologado pelo Ministério da Educação (MEC). Isso ocorreu devido a interesses divergentes entre o MEC e o CNE. O então ministro da educação, Paulo Renato Sousa, apresentou à Câmara de Ensino Básico do CNE um pedido de reconsideração do que haviam deliberado. A partir disso, o prazo determinado pela LDB foi suspenso e as diretrizes do CNE só foram publicadas em 13 de outubro de 1997, por meio da Resolução n. 03/97, após a homologação do Parecer n. 10/97 (CNTE, 1999).

Ao compararmos o Parecer n. 02/97 (não homologado) com o Parecer 10/97, que acompanha a Resolução n. 03/97 (que foi aprovada), observamos que as divergências entre o MEC e o CNE concentravam-se em dois pontos: Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e custo-aluno-qualidade.

A alegação do MEC em relação ao primeiro ponto foi que os pisos salariais para o magistério seriam da competência, conforme o artigo 67 da LDB, explicitamente dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais). Ou seja, esses entes federativos seriam os responsáveis por definir e assegurar os pisos salariais profissionais, por meio de estatutos e planos de carreira, deixando de lado a discussão sobre um PSPN.

Em relação ao custo-aluno-qualidade, o MEC solicitou que houvesse reexame do Parecer n. 02/97, alegando que não havia estudos e que nem o Consed e a Undime foram consultados no processo. Assim, segundo o Ministério da Educação, formular um projeto que previa a alocação de recursos, sem que se indicasse a fonte, era inócuo e sem sentido. O Aviso Ministerial n. 178 do MEC considerava, ainda, que qualquer proposta em relação ao custo-aluno-qualidade seria prematura.

A Resolução n. 03, de 08 de outubro de 1997, fixou as diretrizes para os planos de carreira e remuneração para o magistério dos estados, municípios e

Distrito Federal. Vale lembrar que uma resolução não tem força de lei, mas se traduz em uma orientação geral que pode ou não ser cumprida pelos sistemas de ensino.

De acordo com seu Artigo 2º, a Resolução n. 03/97 reforça que ela não se aplica aos funcionários administrativos:

Art. 2º. Integram a carreira do Magistério dos Sistemas de Ensino Público os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. (BRASIL, 1997)

Quanto à condição de ingresso, a Resolução n. 03/97 manteve o que foi previsto na LDB e na Constituição Federal de 1988, estabelecendo, no artigo 3º, que “o ingresso na carreira do magistério público se dará por concurso público de provas e títulos”. Isso, no entanto, não foi sempre respeitado e a contratação de professores no Brasil continuou a ocorrer de diferenciadas formas.

Em relação à formação, a resolução supracitada não apresenta um prazo para a exigência do curso superior, ao mesmo tempo em que possibilita a precarização das condições de ensino-aprendizagem ao permitir a complementação pedagógica para habilitação à docência daqueles profissionais que têm formação em outras áreas.

Art. 4º. O exercício da docência na carreira de magistério exige como qualificação mínima:

I – ensino médio completo, na modalidade normal, para a docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental;

II – ensino superior em curso de licenciatura, de graduação plena, com habilitações específicas em área própria, para a docência nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio;

III – formação superior em área correspondente e complementação nos termos da legislação vigente, para a docência em áreas específicas das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio.

§ 1º O exercício das demais atividades de magistério de que trata o Artigo 2º desta Resolução exige como qualificação mínima a graduação em pedagogia ou pós-graduação, nos termos do Artigo 64 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º A União, os estados e os municípios colaborarão para que, no prazo de cinco anos, seja universalizada a observância das exigências mínimas de formação para os docentes já em exercício na carreira do magistério (BRASIL, 1997).

Ao se analisar o artigo 5º da Resolução 03/97, verifica-se que as orientações do MEC para a implementação dos programas de educação à distância na formação continuada (formação em serviço) e o aperfeiçoamento profissional são

incorporadas ao texto final do documento, confirmando a submissão do CNE ao MEC:

Art. 5º. Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos Artigos 67 e 87 da Lei n. 9.394/96, envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço.

Parágrafo único. A implementação dos programas de que trata o *caput* tomará em consideração:

- I – a prioridade em áreas curriculares carentes de professores;
- II – a situação funcional dos professores, de modo a priorizar os que terão mais tempo de exercício a ser cumprido no sistema;
- III – a utilização de metodologias diversificadas, incluindo as que empregam recursos da educação à distância (BRASIL, 1997).

Quanto à jornada de trabalho, a resolução apresenta a seguinte redação:

Art. 6º[...]IV – a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola (BRASIL, 1997).

Ao estabelecer que a jornada possa ser de até 40 horas semanais, continua a possibilidade dos padrões de 20 horas, algo que, na prática, sugere a dobra da jornada, geralmente em escolas diferentes e com número excessivo de turmas e alunos.

A secretaria de assuntos educacionais da CNTE (1999), ao analisar a jornada de trabalho exposta na resolução aprovada, considerou que a proposta enfatizava as jornadas de 20 horas, com possibilidade de acumulação de 50 horas-aula em duas funções docentes, perversa prática de acúmulo de vínculos. Ou seja, cria condições para diversas jornadas para o professor e compromete diretamente a profissionalização e a dedicação exclusiva do profissional em um mesmo estabelecimento.

Ainda analisando o Artigo 6º da Resolução n. 03/97, verificamos que a regulamentação posta no inciso V afirma que: “a remuneração dos docentes contemplará níveis de titulação, sem que a remuneração atribuída aos portadores de diploma de licenciatura plena ultrapasse em mais de 50% a que couber aos

formados em nível médio.” De acordo com as análises da secretaria de políticas educacionais da CNTE, essa forma diferenciada de remuneração pode significar achatamento salarial.

O inciso VI do mesmo artigo indica que serão constituídos incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:

- a) a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;
- b) o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;
- c) a qualificação em instituições credenciadas;
- d) o tempo de serviço na função docente;
- e) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos (BRASIL, 1997).

Um dos problemas desse inciso é que nele não está explicitado o que serão tais incentivos. As alíneas destacam situações incompatíveis com a realidade dos professores brasileiros, como o destaque para dedicação exclusiva, porém, continua permitindo os vínculos de 20 horas, que facilitam não só a dobra de jornada, mas, também, o trabalho em diferentes escolas.

A avaliação de desempenho, a partir da LDB/1996 passou a estar associada às estratégias de melhorias da educação básica, e cada vez mais, seu uso e aplicação está vinculado a incentivos salariais e à medida que foram sendo aprimorados os testes/avaliações em larga escala, a avaliação de desempenho passou a ter maior ênfase:

Um dos elementos que tem impulsionado os gestores a incorporar em suas políticas educacionais alternativas de premiação docente e de outros profissionais - ou de escolas por mérito ou produtividade - é a constatação de que as escolas e, particularmente, seus profissionais, não têm se mobilizado para enfrentar os baixos índices de desempenho que muitos alunos vêm reiteradamente apresentando nos testes que integram as avaliações em larga escala. Ou seja, os baixos desempenhos constatados por meio dos testes usualmente não têm estimulado a busca por aprimoramento das propostas e práticas das escolas (SOUZA, 2008, p 82).

No que diz respeito à remuneração dos docentes, a Resolução n. 03/97, além de não tratar do Piso Salarial Profissional Nacional, ainda deixa claro que os sistemas de ensino poderão ter pisos salariais diversos.

A crítica da CNTE ao Artigo 7º da resolução se faz também à medida que a função docente de 20 horas não corresponde à jornada dos alunos. Além disso, para

cálculo, é necessário considerar a diferença de funções docentes em classes de 1ª a 4ª séries (atuais 1º a 5º anos) e em classes multidocentes de 5ª a 8ª séries (atuais 6º a 9º anos), visto que isso, obviamente, interfere na relação média de 25 alunos por professor. A forma como foi concebida essa resolução também permite um acúmulo de 50 horas-aula em duas funções docentes.

A Resolução n. 03/97 do CNE traduziu, na prática, o que o MEC desejava. Isso reforça a ideia contida no projeto inicial de LDB e no substitutivo Jorge Hage, que insistiam na autonomia do Conselho Nacional de Educação frente ao Ministério da Educação. É importante destacar que na Câmara de Educação Básica do CNE, o conselheiro João Cabral de Monlevade – responsável pela relatoria do Parecer n. 02/97, recusado pelo MEC – apresentou voto contrário ao acato dos conselheiros às recomendações do MEC.

Para Monlevade (1997) a valorização do professor e dos demais profissionais da educação, que deve ser o objetivo maior das diretrizes nacionais para a carreira do magistério, está relacionada à política mais ampla de universalização da educação básica pública como direito de todos e dever do Estado, elemento que não foi contemplado nas diretrizes aprovadas de 1997.

Destaca-se que, dessa forma, deveria ser priorizada toda a educação básica e não somente o ensino fundamental. O Parecer n. 02/97, relatado por Monlevade, destinava, no mínimo, 60% da arrecadação total vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino ao pagamento dos professores da educação básica. Assim, o parecer anterior dos conselheiros considerava como essencial a melhor remuneração de todos os professores como um “rumo seguro à revalorização profissional”, e não somente para os que atuavam no ensino fundamental.

2.3 DO FUNDEB AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

2.3.1 O FUNDEB

Antes de passarmos para a política educacional que substituiu o FUNDEF em 2007, é necessário se fazer uma breve exposição do cenário político educacional nos anos iniciais do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Concordando com a análise de Cunha (2009), a política educacional, no período em questão, esteve marcada pelo que o autor denominou de “política de ziguezague”, e esta maneira de ser da política educacional era caracterizada por três elementos: o eleitorismo, o experimentalismo pedagógico e o voluntarismo ideológico.

Segundo Cunha (2009), o eleitorismo residia na estratégia de fazer com que as políticas adotadas pelo Ministério da Educação fossem eficientes para, de um lado, operacionalizar resultados nas urnas e, por outro, dar visibilidade ao Ministro para disputas eleitorais no plano executivo ou legislativo. O experimentalismo pedagógico se traduzia no frequente entusiasmo do Ministério da Educação com propostas curriculares sem embasamento científico, que ao anunciarem a resolução de todos os problemas da educação, são imediatamente estendidas às redes de ensino sem o devido cuidado de serem testadas. E o voluntarismo ideológico reside na ingenuidade ou presunção de compreender que todos os males da educação gerados historicamente podem ser solucionados no curto prazo de uma administração.

Para Oliveira (2009), as políticas educacionais nos primeiros anos do governo Lula foram marcadas mais por permanências de políticas do seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, do que propriamente por rupturas.

Uma das justificativas para estas indefinições no campo da política educacional pode ter sido a inconstância que gerou as nomeações de três ministros para a pasta da educação em apenas três anos: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad.

A partir de 29 de julho de 2005, quando Fernando Haddad assumiu o Ministério da Educação, o ministro que insistia em anunciar o que chamava de “visão sistêmica” para as políticas educacionais, primeiro anunciou uma “faxina legislativa”, cujo objetivo era a revisão de portarias, decretos e resoluções concernentes à educação superior de modo a estabelecer uma espécie de consolidação normativa. De fato, as dificuldades encontradas pelo ministro, em parte porque diferente de seus antecessores Haddad não tinha uma base política forte para sua sustentação (CUNHA, 2009).

Um dos primeiros grandes desafios do ministro foi a negociação em torno do FUNDEB, que estava tramitando no Congresso Nacional e seria aprovado no ano seguinte. Em relação à carreira docente, a aprovação em 2006 do FUNDEB trouxe

uma significativa alteração, uma vez que por meio da Emenda Constitucional n. 53, foi alterado o Art. 206 da Constituição Federal, e ficou estabelecido nos incisos V e VII:

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 2006).

Tivemos aqui três avanços consideráveis, primeiro a garantia de planos de carreira, segundo o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e por fim a materialização na norma legal de uma luta histórica dos trabalhadores da educação na defesa de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

Segundo Cara (2011), com a emenda iniciou-se um amplo processo de reformulação no financiamento da educação básica, que foi caracterizado pela ampliação global dos recursos vinculados à educação básica, e o autor destaca também a ampliação dos patamares de investimentos realizados pela União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Convém destacar que apesar da Emenda Constitucional n. 53, que criou o Fundeb, ter sido aprovada em dezembro de 2006, foi somente em 16 de julho de 2008 que o Presidente da República sancionou a Lei n. 11.738, que regulamentou a alínea “e” do inciso III do caput do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica.

2.3.2 O Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE

Em 2007, o Governo da Federal através do Ministério da Educação apresentou à sociedade o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio do Decreto n. 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas e Compromisso de Todos pela Educação. Segundo Oliveira (2009), o PDE constituiu-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica à educação superior, e procurou, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propiciasse o desenvolvimento prioritário da educação básica.

O PDE, apesar de ser apresentado como portador de uma concepção de educação formal pública que é responsabilidade do Estado, constitui-se da

reunião de dezenas de programas independentes desenvolvidos no âmbito do MEC. As ações, em número de mais de 40, que compõem o PDE, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação (OLIVEIRA, 2009, p. 204).

O texto do PDE reitera as mesmas bases definidas pelo FUNDEB para a carreira docente, assim ganham destaque à formação dos profissionais do magistério e a instituição do PSPN. Na realidade, trata-se de um plano de governo, cujo objetivo era dar maior articulação e/ou visibilidade para as ações que o MEC já vinha realizando.

2.3.3 O Piso Salarial Profissional Nacional

Como destacado anteriormente, em 2008 enfim ocorreu a regulamentação do dispositivo do FUNDEB que indicava a necessidade da criação de um Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério¹⁹. Os principais pontos definidos pela lei foram:

O estabelecimento de um valor mínimo, inicialmente definido num patamar de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, formação mínima para atuação no magistério definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O PSPN consiste num o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

O PSPN é o vencimento inicial, e não podem ser somadas a eles gratificação/bônus/prêmios/adicionais/etc., com intuito de na somatória computar o valor do piso²⁰.

¹⁹ A lei do piso, em seu artigo segundo, parágrafo segundo definiu também quem são os profissionais do magistério que teriam direito ao PSPN: (...) § 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.(BRASIL, 2008)

²⁰ Antes de dar continuidade a esta discussão seria conveniente um esclarecimento sobre as diferenças entre salário, vencimento e remuneração, neste sentido aponto a definição elaborada no artigo **“Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial: “É necessário conceituar os termos “salário”, “vencimento” e “remuneração”, que têm sido utilizados de forma polissêmica e imprecisa, já que engendram diferentes responsabilidades profissionais e, dependendo do caráter de cada um, apresentam bases de cálculo distintas. O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado. Assim, só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado “salário” – nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já o termo “vencimento” é definido legalmente (Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de**

A composição da jornada deve garantir no mínimo 1/3 (um terço) da carga horária para a realização de atividades de planejamento, formação continuada e demais atividades extra-sala de aula.

E em relação aos planos de carreira, na lei do piso também ficou assegurado que os estados, municípios e distrito federal deveriam elaborar seus planos de carreiras até 31 de dezembro de 2009.

O PSPN do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009. A atualização será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O PSPN passou por aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entretanto após cinco meses de promulgação da referida lei, os governadores do Ceará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, apresentaram uma contestação na forma da ADIN (Ação Direta de Constitucionalidade nº 4167) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Eram cinco os eixos centrais de contestação dos governadores: 1) O estabelecimento de uma jornada máxima de 40 horas semanais; 2) a composição da jornada com um mínimo de 1/3 de hora-atividade; 3) a vinculação do piso ao vencimento inicial e não no computo total da remuneração; 4) os prazos de implementação da lei; 5) o início de vigência da lei.

Os argumentos dos governadores que sustentavam a contestação baseavam-se no entendimento de que a fixação do regime de trabalho de servidores estaduais ou municipais pela União violaria o pacto federativo e que os custos gerados pela medida representariam riscos às finanças dos entes subnacionais, pois esta não levaria em conta suas bases orçamentárias (EM QUESTÃO, 2011).

Durante o processo de julgamento da Adin, o STF publicou uma medida cautelar na qual suspendia os efeitos da lei no que se referia à hora-atividade e à vinculação do piso ao vencimento inicial. Estas sem dúvida tratavam-se dos eixos centrais da lei e eram os elementos que demandavam a ampliação do financiamento público para a educação, o que explicava a tese sustentada pelos governadores na

1990, Artigo 40) como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida sua isonomia. O conceito de “remuneração”, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou de bens pago pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração (CAMARGO et al., 2009, p. 341-363).

defesa da inconstitucionalidade da lei, pois que ela representaria uma grande ameaça às finanças públicas estaduais e municipais.

Cabe ressaltar que a própria lei em seu artigo 4º assume a garantia de complementação orçamentária nos casos em que o ente federativo não conseguisse recursos suficientes para garantir do pagamento do valor fixado, todavia os entes federados deveriam justificar sua necessidade e provar incapacidade para pagar o piso, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação da União (BRASIL, 2008).

E, nesse caso, os entes federados teriam que demonstrar seus gastos efetivos em educação, ou seja, se estariam cumprindo o preceito constitucional que assegura que estados e municípios devem investir no mínimo de 25% dos impostos vinculados à educação.

Outros dois argumentos utilizados pelos representantes legais dos governadores²¹ contrários a aprovação da lei foram defendidos perante o STF a tese era a seguinte:

Primeiro que a Lei do Piso violaria a autonomia dos chefes do Poder Executivo (prefeitos e governadores) para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos e, portanto, o princípio de separação de poderes; e segundo que a Lei violaria o pacto federativo, ao representar indevida ingerência da União na organização dos sistemas de ensino dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (EM QUESTÃO, 2011).

Do outro lado, o argumento central pela constitucionalidade da lei, defendida pela Advocacia Geral da União, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, encontrou amparo no próprio texto constitucional (CF 1988, Art. 211, §1º) que permite a interpretação na qual, o valor do piso e sua vinculação à carreira e à jornada docente, são de competência/atribuição da União, assim esta deve regulamentar e assegurar um padrão mínimo de qualidade, de caráter nacional para a educação. E também cabe à União, estabelecer normas gerais sobre educação e ensino, além de

²¹ “Há uma verdadeira afronta à autonomia dos estados e dos sistemas de ensino. Ao estabelecer o tempo máximo que o professor fica em sala de aula, estamos a interferir no quadro da realidade que é vivida pelo chefe do executivo local”, palavras do procurador-geral do Mato Grosso do Sul. (...) “É uma desconstrução da nossa federação, (...) “daqui a pouco não precisaremos mais ter assembleias legislativas”, disse o procurador do estado de Santa Catarina.

diretrizes e bases da educação nacional (CF 1988, Art. 22, XXIV; e Art. 24, IX, §1º) (EM QUESTÃO, 2011).

A lei nº 11.738 de 2008, após três anos de questionamento no Supremo Tribunal Federal, foi considerada constitucional na sua integralidade, ou seja, os ministros do supremo decidiram: 1) Que PSPN é vencimento inicial, assim não pode ser somado a ele outras gratificações, vantagens, adicionais, bônus, etc.; 2) A hora-atividade com a fixação de 1/3, no mínimo, de atividade extraclasse foi considerada constitucional; 3) O Piso deve ser integralmente cumprido como vencimento inicial das carreiras a partir do julgamento de seis de abril de 2011; 4) O valor do piso é mantido no patamar de R\$ 950,00 e o STF considerou que as atualizações para os anos seguintes deveriam ocorrer considerando os critérios definidos na própria Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, STF, 2011).

Se um piso nesse patamar valoriza o magistério e se, de fato, a sociedade brasileira tem condições de pagar, são questões postas à política educacional, em especial, às suas formas de financiamento, entretanto, “o nível salarial dos docentes da educação básica atualmente é relativamente baixo em relação às suas atribuições profissionais” (GATI, 2011p145).

Corrigidos a partir de 2008, tivemos, então, os seguintes valores definidos para o piso do magistério:

TABELA 1 - REAJUSTES DO PSPN DE 2008 A 2013

Ano	Índice	Valor
2008	—	R\$ 950,00
2009	—	R\$ 950,00
2010	7,86%	R\$ 1.024,67
2011	15,29%	R\$ 1.181,34
2012	22,22%	R\$ 1.451,00
2013	7,97%	R\$ 1.566,48

FONTE: MEC (2010; 2011; 2012; 2013).

Segundo a Lei n. 11.738/2008, nenhum professor poderá receber menos que o valor do piso definido anualmente pelo Ministério da Educação em conformidade com a lei do FUNDEB.

2.3.4 As novas diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério público

Com as alterações na política educacional que aconteceram por meio da sanção da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, as diretrizes para a carreira e remuneração docente expostas na Resolução n. 03/97 tornaram-se extemporâneas, havendo a necessidade da elaboração de novas diretrizes. Assim, por meio do Parecer CNE/CEB n. 09/2009 e da Resolução CNE/CEB n. 02/2009 foram fixadas as novas diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério público nos estados, municípios e Distrito Federal.

Nas novas diretrizes para carreira docente, verifica-se a ausência de importantes questões historicamente pautadas pelas entidades representativas dos trabalhadores docente, tais questões dizem respeito à ausência de definição de número de alunos por turma/sala de aula, não reafirmam o terço da jornada para a hora-atividade nem acenam para sua ampliação, e também não sugerem a inclusão dos demais trabalhadores docentes da educação infantil nos planos de carreira do magistério, sendo que esta medida fica a critério dos sistemas de ensino.

Mas, ao mesmo tempo, a Resolução CNE/CEB n. 02/2009 avança em pontos significativos: no seu Art. 4º, define que as “esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da educação básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação”.

E no inciso I deste mesmo artigo, afirma:

[...] reconhecimento da educação básica pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado, que a deve prover de acordo com o padrão de qualidade estabelecido na Lei n. 9.394/96, LDB, sob os princípios da gestão democrática, de conteúdos que valorizem o trabalho, a diversidade cultural e a prática social, por meio de financiamento público que leve em consideração o custo-aluno necessário para alcançar educação de qualidade, garantido em regime de cooperação entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União (BRASIL, 2009).

Quanto ao acesso ao cargo público, reitera a necessidade de concurso público de provas e títulos. Em relação à remuneração, refere-se à Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, assegurando que os vencimentos ou salários iniciais nunca poderão ser inferiores aos valores correspondentes ao PSPN.

Outro elemento importante é que a nova resolução afirma que as progressões salariais na carreira, devem se dar através de incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional. Ressalta, ainda, que deverá ocorrer a valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo.

O documento destaca que a jornada de trabalho deverá ser

[...] preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 horas semanais, tendo sempre presente à ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos (BRASIL, 2009).

Destaca-se a necessidade dos sistemas de ensino, garantir incentivos de dedicação exclusiva aos professores, para que permaneçam em uma mesma escola para a realização de suas atividades diárias, evitando a situação de um mesmo professor trabalhar em diferentes escolas com jornadas fragmentadas.

Contudo, ainda que a Constituição Federal oriente para realização de concursos para o provimento de cargos públicos, na prática, muitos sistemas de ensino continuam contratando precariamente seus servidores, inclusive criando novas leis que permitem a contratação temporária de professores nos respectivos estados e municípios. Mesmo com a aprovação do Fundeb e da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, as formas de contratação e os vínculos são bem diferenciados.

2.3.5 A Conferência Nacional da Educação (CONAE) e o projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE)

O Plano Nacional de Educação (PNE) no Brasil tem periodicidade de 10 anos de vigência. A Lei 10.172/01 que estabeleceu o PNE em 2001 expirou seu prazo de validade em janeiro de 2011, assim intensos debates ocorreram na sociedade brasileira a partir de 2007 em torno da aprovação do novo PNE. Tal movimentação dos segmentos sociais foi evidenciada na realização da Conferência

Nacional da Educação Básica (CONEB), em 2007, passando pela alteração do Artigo 214 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009, e por fim, pela realização em 2010 da I Conferência Nacional da Educação (CONAE):

A CONAE foi precedida de conferências municipais, regionais e estaduais que contaram com a participação de professores e outros profissionais da educação, estudantes, pais, gestores, pesquisadores, diversos sujeitos e segmentos organizados em torno da educação. A ANPEd participou ativamente do processo de organização da CONAE, representando as entidades de estudos e pesquisa em Educação: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação (FORUMDIR) bem como do debate que a precedeu em diferentes estados e municípios do Brasil, por meio da participação direta de seus associados (OLIVEIRA *et al.* 2011, p. 01).

Em 15 de dezembro de 2010, o ministro da educação Fernando Haddad entregou ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva uma proposta de Plano Nacional de Educação que, em seguida, foi encaminhada ao Congresso Nacional para a apreciação dos congressistas. Quase um ano e meio depois, em junho de 2012, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados votou a versão final do relatório do Deputado Ângelo Vanhoni para o Plano Nacional de Educação (PNE). O projeto seguiu para o Senado Federal, e em 17 de dezembro de 2013 foi aprovado o substitutivo do senado. Assim o projeto de lei, em 31/12/13 voltou para a Câmara dos Deputados onde deverá ser submetido à votação definitiva no início de 2014, para então passar pela sanção presidencial.

Para importantes entidades²², participantes da I Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010), o texto da lei que tramita no Congresso Nacional deixou de atender às sínteses e decisões da conferência. Portanto o processo de aprovação do PNE 2011/2020 tem contado com a mobilização de diversos setores da sociedade que desejam ter no projeto lei seus desejos, aspirações e programas segundo o que foi definido nos eixos temáticos da CONAE.

A CONAE de 2010 apresentou seis eixos e para cada um deles foram pensadas as políticas públicas e as possíveis intervenções do Estado brasileiro na sua efetivação. Os eixos ficaram eram: eixo I – papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade; eixo II – qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; eixo III – democratização do acesso, permanência e

²² ANPED, ANFOPE, ANPAE, CEDES, CNTE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

sucesso escolar; eixo IV – formação e valorização dos/das profissionais da educação; eixo V – financiamento da educação e controle social; eixo VI – justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade (BRASIL, 2010a).

A seguir são comparadas as deliberações da CONAE/2010 e o PL 8035/2010 que estabelece o Plano Nacional de Educação, no que dizem respeito ao eixo IV da conferência sobre a formação e valorização dos/das profissionais da educação, entendendo que estes temas tangenciam várias dimensões do trabalho docente.

No que se refere às condições adequadas de trabalho, a LDB trouxe em seu texto, alguns elementos que uma vez garantidos nos sistemas de ensino promoveriam a valorização dos profissionais do magistério. Assim, como vimos anteriormente, a LDB, ainda que timidamente, apresentava como critérios para essa valorização a elaboração de planos de carreira; o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho.

Após a aprovação da LDB, a definição do que seriam essas “condições adequadas de trabalho” não foi objeto de legislação específica, e permaneceu a critério dos diversos sistemas de ensino. Entretanto, vale ressaltar que, em 2001, a temática voltou a ser abordada no Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido na Lei n.º 10.172/2001.

O PNE de 2001 apontou alguns objetivos e metas a serem implementados para a melhoria da carreira docente, conforme demonstra o diagnóstico sobre a Formação dos Professores e Valorização do Magistério. De forma explícita o diagnóstico presente no plano condicionava a melhoria da qualidade do ensino à promoção da valorização do magistério. E afirmava ainda que, caso isto não se concretizasse, seriam inúteis os esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. De acordo com o documento:

Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente; a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; a formação continuada. A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática. Esforços dos sistemas de ensino e,

especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora (PNE/BRASIL, 2001).

Entretanto o veto do presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual não foi revogado pelo governo federal durante o mandato do Luís Inácio Lula da Silva, àquilo que seria a espinha dorsal do PNE/2001 ou seja, a ampliação dos patamares de financiamento da educação, foi definitivo para o fracasso de muitas metas e objetivos que garantissem a qualidade da educação Brasileira.

Portanto, o mesmo diagnóstico feito no início dos anos 2000 continua tendo ressonância na educação nacional:

[...] grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. (...). É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico (PNE/BRASIL, 2001).

Apesar de o PNE indicar a necessidade de condições de trabalho para a garantia de uma educação de qualidade, não se encontrou no plano ou em qualquer legislação específica um padrão de condições para o trabalho docente. Assim, é importante ressaltar a necessidade de criação de políticas que viabilizem a valorização da profissão por meio da definição de um padrão das condições necessárias. Nesse sentido, contribuíram para essa valorização a aprovação no ano de 2008 da lei Piso Salarial Profissional Nacional.

A CONAE em sua etapa nacional de 2010, fundamentou-se na necessidade de elaboração de um conjunto de metas e estratégias para a educação escolar, da educação infantil à pós-graduação, que passará a consubstanciar o novo Plano Nacional de Educação (PNE), metas e estratégias estas a serem efetivadas num prazo de 10 anos em todos os sistemas educacionais do Brasil, de 2011 a 2020, em substituição ao antigo plano.

Na CONAE/2010 foi realizado um processo democrático de participação e foi a primeira conferência de educação realizada no âmbito nacional organizada pelo Estado Nacional com esta amplitude e dimensão. Muito reivindicada pela sociedade e convocada pelo poder público com a participação de diversos segmentos da sociedade civil (confederações, centrais sindicais, universidades, estudantes, secretarias de

educação, conselhos de educação, sindicatos, pais etc.), e totalmente financiada pelo MEC.

O desafio da CONAE estava anunciado na temática da conferência; *Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*, (BRASIL, 2010a). A partir da elaboração do novo PNE, apresenta como finalidades estabelecer diretrizes e ações, de forma a atingir todos os sistemas de educação do Brasil (municipais, estaduais e federal). Esse processo de mobilização é destacado por Azevedo que afirma:

Vivenciamos mais uma etapa significativa da luta dos educadores e educadoras por condições adequadas aos processos de escolarização em todos os níveis. Refiro-me ao que está conduzindo à elaboração e à implementação do II Plano Nacional de Educação (II PNE), após a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, desencadeado, sobretudo, com as amplas mobilizações municipais e estaduais que culminaram com a Conferência Nacional de Educação (CONAE) (AZEVEDO, 2010, p.27).

O documento final da CONAE expressa os consensos e as sínteses das etapas municipais e estaduais, realizadas em todo o Brasil no ano de 2009 a partir de um documento-base elaborado pelo MEC, e que foram apresentadas na etapa nacional. O documento final refere-se aos seis eixos, já descritos anteriormente, e por uma escolha metodológica nesse trabalho, a definição de um "padrão" de condições de trabalho docente se pautará nas propostas anunciadas pela conferência no eixo denominado *formação e valorização profissional*.

A *priori* destaca-se que muitas das propostas aprovadas pela plenária da CONAE não foram em grande parte garantidas e muito timidamente foram incorporadas no projeto de lei n.º 8.035/10 encaminhado pelo MEC ao Congresso Nacional.

Entretanto, ainda no plano legislativo, vários segmentos da sociedade vinculados à educação mobilizaram-se para afirmar posições definidas no âmbito da CONAE/2010, pois a garantia dos princípios definidos na conferência implica "o estabelecimento de políticas de Estado, cuja elaboração requer a participação ampla e democrática da sociedade civil, visando realizar e garantir - com qualidade - os direitos educacionais para todos e todas" (OLIVEIRA *et al.* 2011)

A comparação entre as deliberações da CONAE e a redação final do substitutivo aprovado em junho de 2012 na Câmara dos Deputados considera

essencialmente as metas 15, 16, 17 e 18 que são as que tratam mais especificamente da valorização do magistério.

Quanto à formação inicial, as deliberações da CONAE estiveram focadas em aspectos importantes, como a redução da precariedade na formação dos docentes e com isso indicando a criação de um padrão de qualidade para os cursos de formação de professores. Nesse sentido, enfatizou a necessidade dos cursos de formação inicial ocorressem somente na modalidade presencial e de maneira excepcional, à distância, quando em lugares de difícil acesso.

No tocante ao tema, o PL 8035/2010 na meta 15 afirma a intenção em garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação específica de nível superior, a todos os professores da educação básica, que deverá ser obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Em relação ao que foi deliberado na CONAE, na estratégia 15.1 do projeto de lei é explicitado que a formação deverá ocorrer em instituições públicas e comunitárias, contrariando um princípio defendido na CONAE, que consistia na garantia de recursos públicos para instituições públicas.

Ainda sobre formação dos professores, o texto final da CONAE apontou para a necessidade de redução da carga horária, sem perda salarial, para o docente que participar da formação inicial e continuada. Durante a conferência deliberou-se que se garantisse licença remunerada aos profissionais durante o período do curso, sem prejuízo funcional e com critérios contidos nos planos de carreiras. Nesse sentido, aponta, ainda, para a criação de um quadro de docentes, para substituição imediata de professores em licença de qualquer natureza.

Já o PL 8035/2010 apresenta na meta 16 a necessidade de formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pósgraduação *lato e stricto sensu* e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação. E quanto à dispensa para estudos, o PL não incorporou a necessidade da manutenção da remuneração enquanto o professor estiver qualificando-se, e prevê que os planos de carreiras garantam a dispensa somente para a formação *stricto sensu*.

No que se refere à formação continuada, na conferência nacional as propostas também indicaram a preferência pelos cursos presenciais e apontando para a implementação do ano sabático para aperfeiçoamento profissional do professor,

concedendo ao docente licença remunerada a cada sete anos, para fins de estudo, devendo ser autorizado mediante plano de estudo.

Outro anseio dos profissionais da educação, no bojo da formação inicial e continuada, é o estabelecimento de cursos, vagas, acesso e condições de frequência em instituições públicas para formação inicial, especialização, mestrado e doutorado. Em relação à formação continuada o projeto de lei, a despeito de outros indicativos, destaca a formação em serviço.

A CONAE/2010, no âmbito da remuneração, reafirmou o previsto na Lei n.º 11.738/08 do PSPN, ou seja, efetivação do piso para uma jornada de no máximo 40 horas semanais para professores com formação em nível médio, bem como a instituição de planos de carreira e remuneração para todos os profissionais do magistério da educação básica pública e a isonomia salarial em relação à titulação com as demais carreiras do serviço público. Essa afirmação, especialmente no que diz respeito ao piso ser para uma jornada de no máximo 40 horas, instrumentaliza a defesa dos trabalhadores em educação do país que vivenciam jornadas muito variadas e que defendem que o piso seja para a jornada instituída nos planos de carreira.

Com relação à remuneração, o PL 8035/2010, na meta 17 apresenta a seguinte redação:

Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º (sexto) ano da vigência deste PNE (BRASIL, 2010).

Em certa medida o projeto de lei pauta-se na lei do Piso Salarial Profissional Nacional. Também destaca essa aproximação ao rendimento médio de demais profissionais com a mesma formação, uma vez que esta é uma questão central quando pensamos na valorização profissional e também na própria atratividade da carreira docente para novas gerações.

Em estudo realizado por Alves & Pinto (2011), quando analisados os dados comparativamente do Censo Escolar 2009 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), constatou-se que os professores recebem salários inferiores a outras categorias profissionais com a mesma escolarização, seja considerando os

com formação em nível de ensino superior como também outros cursos técnicos de nível médio.

Nas estratégias para o cumprimento da meta 17 do projeto de lei, percebemos uma clara referência à necessidade de cumprimento da lei do piso nacional, o acompanhamento dos entes federados para a atualização progressiva do valor, a implementação de planos de carreiras tendo como base a lei do piso e, portanto, o que ela vem assegurando no tocante à remuneração e jornada para hora-atividade.

Outro apontamento interessante diz respeito ao cumprimento da jornada de trabalho num mesmo estabelecimento escolar. A proposta expressa no projeto de lei é de jornada de tempo integral, o que se difere substancialmente do conceito de dedicação exclusiva²³, sendo este último uma reivindicação dos professores, presente nos debates da CONAE/2010.

Esta preocupação esteve presente nos grandes debates pela valorização do magistério público no Brasil, especialmente no Parecer 02/1997 emitido pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE). Neste documento, como vimos, apontava-se a necessidade de uma jornada de 40 horas semanais, das quais 30 seriam distribuídas em horas-aula e 10 em horas-atividade, assim o projeto traduzia-se numa preocupação com a profissionalização e a dedicação exclusiva do professor, evitando as jornadas de 20 horas, que favoreciam o trabalho em escolas ou sistemas de ensino diferentes.

A implementação do regime de dedicação exclusiva para os docentes da educação básica é uma proposição para valorizar o professor da escola pública. E essa é uma afirmação constatada na pesquisa sobre o perfil dos professores brasileiros realizadas pela (UNESCO, 2004). A pesquisa que tinha como objetivo conhecer a opinião dos professores sobre as possíveis mudanças nas condições de trabalho docente, quando perguntados se se devia favorecer a concentração da carga horária dos docentes em apenas um estabelecimento, a maioria (86,7%) dos entrevistados respondeu que concordava com essa mudança no trabalho docente.

²³ Em Balzano (2005) encontramos essa diferenciação: “Tempo integral (dedicação integral) e dedicação exclusiva: o conceito de tempo integral já foi legalmente confundido com o de dedicação exclusiva (o regime de tempo integral era conceituado como aquele em que o exercício da atividade funcional se dá sob dedicação exclusiva – art. 12 da Lei nº 3.780/60, referido por Meirelles, op.cit., p. 402). Distingue-se o tempo integral, no caso do magistério, por se referir à maior jornada de trabalho, enquanto a dedicação exclusiva implica, além disso, a vedação ao exercício de outras atividades (BALZANO, 2005, p. 79).

Na CONAE deu-se destaque à elaboração de planos de carreira em todos os municípios, estados e Distrito Federal. Da mesma forma, o projeto de lei 8.035/2010 define uma meta específica para esta importante política de valorização do magistério e mais uma vez fazendo referência da lei do piso:

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2010).

Em uma de suas estratégias, para garantir que os entes federados elaborem de fato os planos de carreira, o PL 8035/2010 estabelece que o governo deverá priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, que tenham aprovado em lei específica os planos de carreira para os profissionais da educação. Desde a LDB 9394/2006, passando pelas leis do FUNDEF e FUNDEB e as diretrizes nacionais para carreira docente, este indicativo estava presente, no entanto, quando deixados a cargo da autonomia dos entes federados, muitos deles não implementavam o indicativo da lei. Articular o repasse financeiro à elaboração dos planos de carreira poderá ser uma alternativa para o cumprimento da lei.

Durante a CONAE reforçou-se o princípio constitucional da garantia de acesso para docência na educação pública via concurso público, e que todas as formas aligeiradas de contratação para desempenhar a função docente fossem extintas. Nesse sentido, o PL 8035/2010 prevê até 2020, noventa por cento de servidores nomeados em cargos de provimento em efetivo exercício na rede pública de educação básica. Com as alterações sofridas no Congresso Nacional, o plano prevê que até o início do terceiro ano de vigência do PNE, noventa por cento dos docentes da educação básica pública sejam contratados via concurso público. E acrescenta que 50% dos demais trabalhadores não docentes devem ser contratos seguindo o mesmo padrão.

A questão do ingresso e permanência dos docentes nas redes públicas de ensino é uma preocupação presente tanto nos debates da CONAE/2010 quanto no texto do projeto de lei do novo PNE. Este último apresenta uma série de novidades nesse sentido: a) a necessidade de criação de programas de bolsas para estudantes

de licenciatura como incentivo ao ingresso e à permanência em cursos superiores de licenciaturas/pedagogia de forma a buscar suprir as demandas nas áreas que apresentam falta de professores; b) integrar as redes públicas de educação básica e ensino superior; c) programas de acompanhamento aos professores iniciantes, supervisionados por equipes de profissionais experientes, a fim de fundamentar com base em avaliação documentada a efetivação do docente após cumprido o estágio probatório, nesse período aponta-se a necessidade de oferta de cursos para o aprofundamento de estudos na área de atuação do professor (conteúdos e metodologias de ensino); d) considerar para fins de pontuação em provas de títulos e concursos públicos para ingresso na carreira do magistério público, tempo de serviço voluntário prestado sob a forma de monitoria em instituição pública da educação básica (DOCUMENTO FINAL/CONAE. 2010).

A instituição de uma política nacional que regule o ingresso na carreira docente começou a se configurar através da Portaria 14 de maio/2010 do Ministério da Educação. Esta portaria que instituiu o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, causou de imediato reação de diversas entidades acadêmico-científicas e sindicais da área da educação. Segundo tais entidades, havia uma problemática concernente a própria noção de “exame” que poderia ser confundida com modelos que concedem ou não permissão para o exercício da profissão, havendo assim a sugestão de que este conceito fosse substituído por “concurso” de ingresso docente (DOCUMENTO ENTIDADES. 2011, p. 2).

Outra preocupação reside no fato de que os “exames” pudessem se traduzir em uma espécie de “avaliação e accountability”, prática comumente associada às políticas de bonificação por desempenho” (OLIVEIRA, 2011). E por fim, havia ressalvas quanto à maneira que as entidades formadoras passariam a encaminhar seus processos de ensino-aprendizagem uma vez que tais exames passassem a definir ou induzir os currículos dos cursos de formação de professores e que se estabelecessem rankings nos quais as instituições de formação de professores fossem classificadas, inclusive a possibilidade do exame de ingresso substituir/desmerecer as já existentes políticas de avaliações do Ensino Superior. Contudo, esta última preocupação, com o ranqueamento das instituições formadoras, não parece encontrar abrigo na proposição oficial do exame. De toda forma e diante das críticas e ressalvas apontadas pelas entidades, o MEC em março de 2011 reeditou a portaria: “Nesta última, foram incorporados vários pontos

negociados com as entidades, entre os quais a mudança do caráter do processo, que passou de Exame para Prova de Concurso” (DOCUMENTO ENTIDADES. 2011).

Ainda sobre a questão do ingresso docente, o projeto de lei elaborado pelo MEC em 2010 e os substitutivos do Congresso e do Senado Federal trouxeram o conceito de prova para o ingresso docente, nas estratégias 18.3 e 18.4 do substitutivo do Senado (última versão do texto legal). Na primeira delas, fica explicitado que o Ministério da Educação deverá realizar a cada dois anos, a partir do segundo ano de vigência do PNE uma prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos para os profissionais do magistério da educação básica. Não se trata de uma prova, para conferir direito ao exercício da profissão, mas sim um critério para o ingresso na carreira do magistério da rede pública. Um dos argumentos que consubstanciam a realização deste tipo de prova como instrumentar a realização de concursos públicos, é que estes geralmente são onerosos para municípios com poucos recursos, os quais acabam contratando seus docentes por outros meios, menos custosos e, por vezes, mais precarizados.

As propostas da CONAE/2010 evidenciam o destaque dado ao protagonismo docente nas últimas décadas, conforme expressa o documento final da CONAE:

No contexto de um sistema nacional de educação e no campo das políticas educacionais, a formação, o desenvolvimento profissional e a valorização dos/das trabalhadores/as da educação sempre estiveram de alguma forma presentes na agenda de discussão. Mas, possivelmente, em nenhum outro momento histórico tenham merecido tamanha ênfase, por parte de diferentes agentes públicos e privados, instituições, organismos nacionais, internacionais e multilaterais, como nas últimas décadas, reconhecendo o protagonismo dos/das profissionais da educação no sistema educacional (DOCUMENTO FINAL/CONAE. 2010).

O documento base da CONAE, apresentou dessa maneira, para o poder público as necessidades urgentes do magistério e da sociedade civil, na direção de uma educação que tenha como princípios a garantia do acesso, da permanência e da qualidade. Quando nos debruçamos numa análise do que consta no documento final da CONAE/2010 comparado ao projeto de lei 8035/2010 percebemos lacunas e ausências de questões centrais para a efetivação das políticas de valorização do magistério, entretanto a atual versão do PL traz contribuições significativas ao reafirmar o

PSPN, ao reconhecer a necessidade de um plano nacional de formação e reafirmar a necessidade de planos de carreira para os docentes.

No início deste capítulo nos propusemos a analisar a concepção de carreira que emerge de dois movimentos: das políticas e das legislações. Considerando os mais variados sujeitos que atuaram nestas definições, pode-se afirmar que a partir da Constituição Federal de 1988 e das regulações delas decorrentes percebe-se a inserção na agenda política de uma concepção de carreira reconhece a necessidade de um piso salarial nacional, articulado à jornada de trabalho e jornada para hora-atividade e acena para diretrizes nacionais para os planos de carreira docente.

3 A CARREIRA DOCENTE NO BRASIL

A definição de políticas de valorização do magistério pelo Estado são instrumentos que podem se traduzir na melhoria da qualidade de ensino. Assim, neste trabalho a avaliação é de que um elemento central que deve ser contemplado pelas políticas de valorização do magistério é a efetivação de planos de carreira/estatutos de carreira que possam servir como instrumentos de incentivos ao professor, no exercício de um cargo efetivo²⁴ no serviço público. Tais incentivos pode ser a melhoria da escolarização, a sua atualização profissional e o aperfeiçoamento de seu trabalho (ABREU & BALZANO, 2001).

Nesta sessão busca-se estabelecer um panorama sobre a carreira docente considerando condição de ingresso na carreira, titulação exigida para o ingresso, definição dos cargos, estrutura e movimentação na carreira, jornada de trabalho e hora-atividade e composição da remuneração.

Os dados que apresentados a seguir, dos quais se pretende estabelecer um panorama da carreira docente no Brasil, foram construídos a partir da análise de Planos de Carreiras, Cargos e Vencimentos de 12 estados brasileiros (Pará, Roraima, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e suas respectivas capitais (Belém, Boa Vista, João Pessoa, Teresina, Natal, Cuiabá, Campo Grande, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis). Para a coleta das informações sobre os Estatutos e Planos de Carreira vigentes no ano de 2010, foi utilizado um modelo de instrumento de pesquisa, elaborado no âmbito da pesquisa nacional já mencionada na introdução desta tese.

Estabeleceremos uma síntese com base nos instrumentos de coleta de dados preenchidos pelas equipes estaduais e no material elaborado sobre planos de carreira constituído no âmbito da pesquisa nacional. Assim trabalharemos com as seguintes estruturas conceituais: forma de ingresso na carreira, definição dos cargos, jornada de trabalho e sua composição, estrutura da carreira, critérios para movimentação na carreira, composição do vencimento e da remuneração.

²⁴ Cargos efetivos de uma determinada atividade profissional no serviço público podem ser isolados ou organizados em posições escalonadas, isto é, em carreira. A organização de uma carreira implica distribuição dos cargos efetivos em classes, que consistem em degraus da carreira, correspondentes a conjuntos de cargos iguais em responsabilidades e vencimentos (ABREU & BALZANO, 2000, p. 220).

Não teremos com isto uma análise de todos os Estados, muito menos de todos os municípios, um esforço obviamente que extrapola a amplitude deste trabalho, mas buscaremos estabelecer algumas tendências no que diz respeito às políticas para carreira docente no Brasil aprovados e/ou modificados no contexto recente das políticas de fundos. Como pode se ver a seguir, as políticas de fundos são um marco para a definição e, portanto, aprovação das legislações nesses estados e municípios. Podemos destacar que a maioria delas tiveram revisões significativas ou foram elaboradas a partir da Constituição Federal de 1988 e mais precisamente a partir do Fundef (1996):

QUADRO 1 - LEGISLAÇÃO SOBRE CARREIRA DOCENTE EM VIGOR NOS ESTADOS

Estados	Legislação
Mato Grosso (MT)	Lei Complementar 050 de 01/10/1998 e Lei Complementar 206/2004
M. Grosso do Sul (MS).	Leis Comp. nº 2000 e Lei nº 109/2004
Minas Gerais (MG)	Lei 15.293 de 2004
Pará (PA)	Lei 5.351/1986
Paraná (PR)	Lei 103/2004
Paraíba (PB)	Lei 7.419/ 2003
Piauí (PI)	Lei 71/2006
Rio G. do Norte (RN)	Lei Complementar nº 322/06
Rio Grande do Sul (RS)	Lei 6.672/1974 e LC nº 11.125/1998
Roraima (RR)	Lei 321/2001; 413/2004; 480/2005; 528/2006
Santa Catarina (SC)	Lei 6. 844/1986 e Lei nº 1.139/1992
São Paulo (SP)	Lei Complementar 444/1985 e Lei Compl. nº 836/1997

FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA COM BASE NAS INFORMAÇÕES DA PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Somente os estados do Pará e Santa Catarina possuem leis para carreira docente que ainda estão em vigor, aprovadas num período anterior às políticas de fundos.

QUADRO 2 - LEGISLAÇÃO SOBRE CARREIRA DOCENTE EM VIGOR NAS CAPITALS

Municípios	Legislação
Belém (PA)	Leis 7.502 /90; 7.507/91; 7.528/91; 7.638 /93
Belo Horizonte (MG)	Lei 7.235/1996
Boa Vista (RR)	Lei 1.145/2009
Campo Grande (MS)	Lei complementar 19/1998 e Decreto nº 10.343/2008

Cuiabá (MT)	Lei 4.594/2004 (Lei Orgânica) e Lei complementar 220/2010
Curitiba (PR)	Lei 10.190/2001
Florianópolis (SC)	Lei 7.796/2008
João Pessoa (PB)	Lei complementar 060, de 29/03/2010.
Natal (RN)	Lei complementar nº 058/2004 e Lei complementar nº 114/2010
Porto Alegre (RS)	Lei nº 133 /1985 e Lei nº 6.151 de 13/07/1988.
São Paulo (SP)	Leis: 11.229/1992; 11.434/1993 e 14.660/2007
Teresina (PI)	Lei 2.972/ 2001; Decreto 6.835/2006; 3.951/ 2009

FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA COM BASE NAS INFORMAÇÕES DA PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

No caso das 12 capitais analisadas, verificamos que somente Belém (PA) e Porto Alegre (RS) apresentam uma legislação para carreira docente datada em período anterior às políticas de fundos. A referência feita não está sugerindo que as legislações para carreira docente passaram a existir somente a partir das políticas de fundos iniciadas no Brasil nos anos de 1990, trata-se apenas de perceber que na maioria dos estados e capitais tais políticas influenciaram revisões e aprovações de novos estatutos e/ou planos de carreira.

Após a aprovação do Fundef em 1996, nos anos que se seguiram o próprio Ministério da Educação, através do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEN, realizou uma capacitação com este público, onde uma das temáticas da gestão de recursos humanos foi a elaboração dos planos de carreiras e remuneração do magistério público (DUTRA JR, 2000).

Ao mesmo tempo, as entidades sindicais estaduais, municipais e a CNTE ampliaram as mobilizações sociais na defesa de revisões nas carreiras já existentes e a formulação de Planos de Carreiras, Cargos e Vencimentos nos estados e municípios nos quais a legislação era inexistente.

3.1 AS CONDIÇÕES DE INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE

Na CONAE/2010, a questão da Valorização do Magistério Público da Educação Básica apareceu associada às condições de formação e profissionalização dos docentes e demais trabalhadores em educação. Nesse sentido, a Conferência enfatiza a necessidade de padrões mínimos de qualidade àqueles que atuam na educação básica, destacando a necessidade de uma política

nacional de formação e valorização profissional, na qual se garantam o cumprimento das leis 9.394/96, 12.014/09 e 11.301/2006.

Atender a legislação hoje no quesito ingresso e admissão é admitir a necessidade de contratação por concurso público, que embora seja uma determinação constitucional, muitas vezes por brechas na própria legislação, ainda se observam formas precárias de contratação.

Da mesma forma as diretrizes nacionais preveem o concurso como condição de ingresso e também reforçam o que é determinado no art. 85 da LDB, o qual dispõe que qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos.

Por isto, a seguir analisamos como é disciplinada a questão do ingresso e admissão para os profissionais do magistério nos planos de carreiras dos estados e capitais pesquisados.

QUADRO 3 - FORMA DE INGRESSO E TITULAÇÃO ACADÊMICA NOS ESTADOS

Estado	Ingresso	Formação mínima
MT	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
MS	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
MG	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
PA	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal)
PR	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal) em extinção
PB	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal)
PI	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
RN	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal)
RS	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal) em extinção
RR	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal) em extinção
SC	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	
SP	Concurso público e admissão	

FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA COM BASE NAS INFORMAÇÕES DA PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Nos estados pesquisados verificamos que os planos/estatutos de carreira estão em consonância com as legislações nacionais, mesmo a mais recente, que se traduzem nas normativas da resolução 02/2009 do Conselho Nacional de Educação que no artigo 4º, inciso II, determina que o “acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e orientado para assegurar a qualidade da ação educativa”.

Dessa forma, temos um número de seis estados que definem que o acesso ao cargo deve se dar por Concurso Público de Provas e Títulos, cinco estados que estabelecem que deva ser através Concurso Público de Provas ou provas e Títulos, e apenas um, o estado de São Paulo, que trabalha com a ideia de ingresso por Concurso Público e admissão.

A realização de concursos públicos de provas e títulos está presente nas principais legislações para a carreira docente, entretanto como advertimos no capítulo 2 deste trabalho, a possibilidade legal de contratações temporárias e precárias ainda é forte, conforme foi também por Gatti & Barreto:

[...] concurso para a carreira de magistério no setor público é obrigatório pela legislação brasileira. No entanto, muitas vezes esses concursos ou não são realizados, contratando-se professores em condição transitória, ou deixam muito a desejar em sua concepção e execução como mostra o estudo de Gatti e Nunes (2008), o que os torna insuficientes para verificação de qualificação profissional mínima (2009 p. 252/253).

Também nos estados verificamos que a formação mínima exigida para o ingresso na carreira é o magistério na modalidade normal, ou seja, a exigência feita pela LDB no art. 61, que considera como profissionais da educação escolar básica os que, nela estão em efetivo exercício tendo sido formados em cursos reconhecidos, e no inciso I estabelece como habilitados os professores que possuam a formação em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio²⁵.

Vale destacar que a condição de ingresso com apenas ensino médio na modalidade normal está presente nos planos e os estados seguem definindo essa formação para a atuação nos anos iniciais do ensino fundamental. Nos estados nos quais o magistério na modalidade normal pertence a quadros especiais ou em extinção na carreira, significa dizer que embora esteja presente no plano de carreira esta condição de ingresso, ela foi substituída pela exigência de titulação em nível superior para acesso à carreira. E geralmente os professores que já estavam nas

²⁵ O texto da LDB no quesito formação mínima teve sua redação alterada Lei nº 12.014, de 2009, nesta lei também está definido quem são e onde podem atuar os profissionais da educação no Brasil. vejamos: “Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

redes de ensino quando houve as alterações nos planos permaneceram em quadros especiais, os quais serão extintos à medida que os profissionais que nele estão enquadrados se aposentem.

QUADRO 4 - FORMA DE INGRESSO E TITULAÇÃO ACADÊMICA NOS MUNICÍPIOS

Municípios	Ingresso/admissão	Formação mínima
Belém	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
Belo Horizonte	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
Boa Vista	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal)
Campo Grande	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
Cuiabá	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal)
Curitiba	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Licenciatura Plena
Florianópolis	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Licenciatura Plena
João Pessoa	concurso público de provas ou de provas e títulos	Médio (Normal)
Natal	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Médio (Normal) /Superior
Porto Alegre	Concurso público de Provas ou Provas e Títulos	Magistério acrescido de complementação pedagógica
São Paulo	Concurso público e admissão	Médio (Normal)
Teresina	Concurso público de Provas e Títulos	Médio (Normal)

FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA COM BASE NAS INFORMAÇÕES DA PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Em oito das 12 capitais estudadas, verificamos que a exemplo dos estados é considerado o magistério nível médio na modalidade normal para o ingresso na carreira. No estudo²⁶ realizado por Dutra Júnior et al (2000), percebeu-se que a legislação estadual servia de exemplo e modelo para as legislações municipais, o que parece seguir acontecendo. Vejamos somente, Em Curitiba e Florianópolis (embora os planos apresentem um nível vertical contemplando o magistério nível médio), a condição efetiva de ingresso na carreira para lecionar nos anos iniciais é a licenciatura plena. Na CONAE/2010 houve um consenso de manutenção do magistério (nível médio) e não da licenciatura plena como condição de ingresso e o debate realizado favoreceu um entendimento sobre a necessidade de estabelecer um percurso formativo aos docentes, que se inicia no ensino médio e aprofunda-se na graduação.

²⁶ Foram estudadas 22 leis estaduais — estatutos e/ou planos de carreira — anteriores a 1996.

A CONAE não apresentou avanços nesse sentido, referendando a posição do Conselho Nacional de Educação, quando definiu nas Novas Diretrizes para Carreira Docente/2009 que a formação mínima para a atuação no magistério deveria ser a mesma definida na LDB/ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ou seja, a formação somente em nível médio²⁷.

A situação evidenciada no Censo Escolar da Educação Básica 2007, através do estudo exploratório sobre o professor brasileiro, demonstra que: “No que se refere à escolaridade dos professores da educação básica, os dados revelam um total de 1.288.688 docentes com nível superior completo, que correspondem a 68,4% do total” (BRASIL, 2009, p. 25).

Para Sheibe (2010), “formar todos os docentes em nível superior é uma meta a ser alcançada”. A autora a partir do debate que se estabeleceu na CONAE/2010 sobre a continuidade da aceitação do curso normal de nível médio para a formação dos professores de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, enxerga que embora os argumentos²⁸ utilizados na conferência para a manutenção dessa condição sejam plausíveis, esta foi a posição adiu o cumprimento de um dos elementos-chave para a valorização e formação dos docentes, ou seja, a obrigatoriedade de ensino superior como condição de ingresso ao magistério da educação básica.

A autora destaca que ao definir a categoria de trabalhadores da educação, a Lei 12.014/2009, que altera o artigo 61 da LDB, considera como profissionais da educação aqueles “habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio”. Para além da LDB, temos uma legislação de 2009 que reforça a possibilidade do exercício da docência com apenas o ensino médio na modalidade normal.

Através da meta 15²⁹ do PL que consubstancia o novo Plano Nacional de Educação, propõe-se que em regime de colaboração, a União, os Estados, o Distrito

²⁷LDB, Art. 62 – A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

²⁸ Duas razões têm sido apontadas para a sua defesa: (1) a alegação da impossibilidade de, a curto prazo, dar conta de formar todos os docentes em nível superior, particularmente aqueles que se destinam à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental; (2) uma tradição de estudos mais voltados à prática docente (SHEIBE,2010, 994).

²⁹ A Meta 15 do PL 8.035/2010 e do substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados apresenta o seguinte teor: “Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política

Federal e os Municípios garantam que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL/2010), isso corrobora para um entendimento no qual a formação dos professores brasileiros em nível superior seja um passo importante para a profissionalização docente no Brasil. Ainda segundo Sheibe(2010), “tal reivindicação é necessária para que se possa atingir um patamar mais aprimorado de formação docente. Eis mais um desafio para o planejamento das ações educacionais da próxima década” (SCHEIBE, 2010, p. 994).

3.2 DEFINIÇÃO DOS CARGOS PÚBLICOS

Numa análise sobre as nomenclaturas dos cargos e funções docentes no Brasil, Balzano (2005) destaca que a lei nº 5.692/71 firmou uma concepção de magistério integrado por professores e especialistas. Os professores, responsáveis pela função docente e os especialistas responsáveis pelo planejamento, administração e supervisão da educação. Na análise, a autora considera que naquele momento a escola passou a ter uma estrutura administrativo-pedagógica mais complexa. A reforma engendrada com aquela lei trouxe consigo uma “concepção de função especializada de controle e planejamento gerou um tratamento diferenciado, inclusive sob o ponto de vista salarial, entre professores e especialistas. Esses últimos, em grande parte dos estados, eram mais bem remunerados que os professores” (BALZANO, 2005, p. 12).

Assim, ao contrário da proposta descrita anteriormente, a LDB e a Resolução 02/09 do CNE apresentam cargos³⁰ com a nomenclatura de profissionais do magistério, nos quais estão compreendidos todos os trabalhadores em funções

nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”.

³⁰ Assim como BALZANO (2005) utilizarei as definições no campo do direito administrativo de MEIRELES (1999): **Cargo público**: o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. **Cargo efetivo**: é o cargo provido em caráter permanente, por prazo indeterminado, através de concurso público, na forma estabelecida em lei. O conceito de cargo efetivo se contrapõe ao de cargo não-efetivo, cujo provimento se dá em caráter provisório, que se traduz pelo cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. Os cargos efetivos podem ser organizados em carreira ou isolados (Lei nº 8.112/90, art. 9º, I). **Função**: é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração confere a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais (Meirelles, op. cit., p. 356). Função se distingue de cargo na medida em que todo cargo tem função, mas pode haver função sem cargo. (cit., p.356).

docentes e não docentes. E, no caso das funções docentes, o art. 61 da LDB em seu parágrafo 2º, estabeleceu que fossem consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (BRASIL, 1996).

Na análise dos 24 planos de carreiras da amostra sobre esta questão da definição de cargos e funções, percebeu-se que as legislações citadas não apresentam uma padronização nos termos, o que dificulta a interpretação dos dados. Desta forma, o que um chama de função, outro chama de cargo, ou ainda de área de atuação.

QUADRO 5 - FORMA DE INGRESSO E TITULAÇÃO ACADÊMICA NOS MUNICÍPIOS

Estados	Estrutura dos cargos
Pará	Segundo o Estatuto de 1986, Lei nº 5.351/1986, a estrutura da carreira do magistério compreende dois cargos: o de Professor e o de Especialista da educação.
Roraima	De acordo com as Leis nº 528 de 2006 e nº 609 de 2007, a estrutura da carreira dos profissionais do magistério no Estado de Roraima compreende apenas dois cargos: o de Professor I e o de Professor II.
Paraíba	Tal estrutura congrega os seguintes cargos: Professor da Educação Básica I, Professor da Educação Básica II, Professor da Educação Básica III e Suporte Pedagógico (Supervisor Escolar, Orientador Educacional, Administrador Escolar, Inspetor Escolar, Psicólogo e Assistente Social).
Piauí	De acordo com essa Lei, o quadro dos trabalhadores em educação básica do Estado do Piauí abrange os seguintes cargos: I - professor; II - supervisor pedagógico; III - orientador educacional; IV - técnico em gestão educacional; V - agente operacional de serviços; VI - agente técnico de serviços; VII - agente superior de serviços. O quadro especificamente do magistério em educação básica é composto pelos itens de I a IV.
Rio Grande do Norte	Cargos públicos de provimento efetivo de Professores e Especialistas de Educação, referentes à Educação Básica e à Educação Profissional.
Mato Grosso do Sul	Estrutura da carreira dos profissionais do magistério compreende cinco cargos: Professor, Gestor de Atividades Educacionais, Assistente de Atividades Educacionais, Agente de Atividades Educacionais e Auxiliar de Atividades Educacionais.
Mato Grosso	A Carreira dos Profissionais Educação Básica do Mato Grosso alterada pela Lei Complementar nº 206 de 29 de Dezembro de 2004 compreende três cargos: Professor – composto das atribuições inerentes às atividades de docência, de coordenação e assessoramento pedagógico, e de direção de unidade escolar; Técnico Administrativo Educacional – composto de atribuições inerentes às atividades de administração escolar de multimeios didáticos e outras que exijam formações específicas; e Apoio Administrativo Educacional – composto de atribuições inerentes às atividades de nutrição escolar, de manutenção de infraestrutura e de transporte, ou outras que requeiram formação em nível de ensino fundamental.

São Paulo	A classe dos docentes, que compreende os cargos de Professor da Educação Básica I – SQC II e – SQF I que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental I e de Professor da Educação Básica II – SQC II – SQF I, que atuam nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio e (2) a classe de Suporte Pedagógico composta pelos cargos de Diretor de Escola – SQC, II Supervisor de Ensino – SQC II e Dirigente Regional de Ensino – SQC I,
Minas Gerais	Carreira dos profissionais da Educação Básica, que abrange oito cargos: Professor de Educação Básica, Especialista em Educ. Básica, Analista de Educação Básica, Ass. Técnico de Ed. Básica, Ass. Técnico Educacional, Analista Educacional, Assistente de Educação e Auxiliar de Serviços de Educação Básica.
Paraná	Cargo único de professor
Rio Grande do Sul	A Carreira abrange as categorias de Docentes e de Especialistas de Educação (Administrador Escolar, Inspetor de Ensino, Orientador Educacional e Supervisor Escolar).
Santa Catarina	O Quadro de Pessoal do Magistério é composto pelos cargos de professor, especialista em assuntos educacionais, consultor educacional, assistente técnico-pedagógico e assistente educacional.

FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA COM BASE NAS INFORMAÇÕES DA PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Tomando como referência da definição de cargo público de Meireles (1999), as legislações estaduais em certa medida comprometem o entendimento e a padronização desse termo à medida que considera cargo, função e área de atuação como sinônimas. Um problema aqui, então, é justamente a falta de padronização nacional para os termos definidos nos planos de carreira e Estatutos docentes.

Na análise dos planos de carreira estaduais, percebeu-se que somente no estado do Paraná ocorre a definição de cargo único de professor, separando em seguida o exercício da docência e de funções não docentes (professor pedagogo), mas ambas as funções estão estruturados numa mesma carreira na qual é valorizada a titulação acadêmica. Esse destaque é dado porque consideramos que essa estrutura de cargo único favorece a valorização do magistério:

Entende-se que a opção por um cargo único de professor atende ao princípio de que a docência deve ser o foco de toda a atividade de magistério, e de que, em primeiro lugar, todos são docentes e podem, quando habilitados, exercer funções de suporte pedagógico à docência. Assim, em alternância ou de modo concomitante, o professor poderá exercer ao longo de sua vida profissional à docência e o suporte pedagógico (BALZANO, 2005, p46).

Nos estados do RN, PA, RR, SC e RS, as carreiras são estruturadas em dois cargos: um de docente e outro de especialista; seguem, portanto, o modelo instituído pela lei 5692/1971, não por acaso neste grupo estão os estados que preservam planos de carreiras aprovados em períodos anteriores à LDB.

Na PB o modelo é parecido ao de docentes e especialistas, entretanto uma questão interessante é que temos profissionais da saúde entre os especialistas - psicólogos e assistentes sociais. Os Estados de MG, MT, MS e PI apresentam planos de carreira nos quais os cargos são definidos com relação à função que ocupa o servidor.

O plano de carreira do MS se refere à carreira dos profissionais do magistério, MT em carreira dos profissionais da educação básica e MG também se referem a profissionais da educação básica, e o plano do PI apresenta um quadro de trabalhadores da educação básica, e é subdividido em vários cargos que tipificam as funções de cada trabalhador. É interessante também que nestes planos são incluídos outros trabalhadores da educação, como sugere a LDB.

Nestes estados temos os modelos de carreiras que mais se aproximam daquele defendido na CONAE/2010, e pela CNTE, qual seja uma carreira unificada para todos os trabalhadores em educação. Também chama atenção que os estados de MG, MT e MS datam os planos de 2004 e o PI de 2006, portanto são legislações posteriores à LDB de 1996 e às Diretrizes para Carreira Docente de 1997 e, por conseguinte, são anteriores às legislações nacionais (FUNDEB/Diretrizes para Carreira/2009), mas têm em sua essência os princípios que serão defendidos nas legislações posteriores.

QUADRO 6 - OS CARGOS NAS CAPITALS

Capital	Estrutura dos cargos
Belém	Os cargos de provimento efetivo do Magistério integram grupos e subgrupos ocupacionais, desdobrados em categorias. As categorias referem-se às funções exercidas no magistério. Dessa forma temos cargos/categorias de Supervisor Escolar; Orientador Educacional; Administrador Escolar; Professor Licenciado Pleno; Professor em Estudos Adicionais; Professor Pedagógico (ensino médio).
Boa vista	O cargo é definido como professor da educação básica, entretanto aparece subdividido em classes de I a IV que definem a área de atuação dos professores. Todas as classes contemplam as funções de docência. As classes estão vinculadas à formação acadêmica, do ensino médio ao doutorado.
Natal	Cargo de professor estruturado em dois níveis que são definidos pela formação acadêmica do servidor.
João Pessoa	
Teresina	Cargo de professor, nela os cargos do magistério agrupa-se em classes correspondentes aos diversos graus da habilitação específica do professor. Nesta carreira o cargo de professor está associado à função e a titulação dos docentes e não docentes.
Campo Grande	São definidos vários cargos nos quais são considerados a área de atuação e escolaridade dos servidores desde o ensino médio até o doutorado.
Cuiabá	A carreira é de Profissionais da Secretaria de Educação é constituída de 07 (sete) cargo de Professor - composto das atribuições inerentes às

	atividades de docência, de coordenação pedagógica, de direção de unidade escolar e de assessoramento educacional ou de gestão;
São Paulo	O Quadro dos Profissionais de Educação, configurada da seguinte forma: a) Professor de Educação Infantil; b) Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I; e c) Professor de Ensino Fundamental II e Médio. Este agrupamento de cargos de mesma natureza, denominação e categorias diversas, são considerados como classe. O cargo está relacionado com a área de atuação.
Belo Horizonte	Cargo de professor municipal que podem desenvolver atividades de docência e atividades pedagógicas.
Florianópolis	Os cargos da carreira do magistério estão estruturados em Docente: abrangendo as categorias de Professor e Auxiliar de Ensino; e Especialistas em Assuntos Educacionais. Portanto o cargo está vinculado à área de atuação dos servidores.
Porto Alegre	Um cargo de professor, estruturado em áreas de atuação e condicionado a titulação acadêmica.
Curitiba	Cargo único de profissionais do magistério subdivido nas áreas de atuação que consideram habilitação inicial para a área de atuação específica.

FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA, COM AS INFORMAÇÕES DA PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE.

Em Belém, Natal, Teresina, Cuiabá, Belo Horizonte e Porto Alegre, os cargos de professor passam por subdivisões e geralmente são classificados pela área de atuação e titulação acadêmica dos servidores.

Em Curitiba e Cuiabá os planos de carreira apresentam uma estrutura semelhante. A carreira se estrutura em cargo único e subdivide-se pelas áreas de atuação dos profissionais do magistério, e nela não são consideradas as titulações acadêmicas de pós-graduação, mas a habilitação para o exercício do magistério naquela área de atuação.

Em Belo Horizonte e Florianópolis os cargos da carreira estão definidos por área de atuação (docentes e não docentes), seguindo o modelo da reforma 5692/71.

Em São Paulo temos um Quadro dos Profissionais de Educação, e cada cargo é definido pela área de atuação dos servidores. Assim temos um cargo de professor de Educação Infantil somente; um cargo de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I; e outro cargo de Professor de Ensino Fundamental II e Médio.

Já em Campo Grande e Boa Vista percebemos que os planos de carreira têm uma estruturação similar ao modelo de carreira docente da educação superior no Brasil. Não estamos considerando aqui os efeitos das progressões/promoções na carreira, estas serão discutidas a seguir, trata-se de modelos de carreira que definem os cargos já considerando a titulação acadêmica do ensino médio ao

doutorado. Ou seja, temos cargo de professor de ensino médio, cargo de professor de ensino superior, até o cargo de professor com doutorado.

Em síntese, a estrutura da carreira e definição dos cargos públicos nos planos de carreiras das capitais tende a seguir a mesma lógica presente nos estados, ademais nas capitais também são múltiplas as formas desta estruturação. Assim, por vezes são definidos como cargo único, por vezes abrange a área de atuação ou função dos servidores e por vezes por titulação acadêmica.

3.3 ESTRUTURA E MOVIMENTAÇÃO NA CARREIRA DOCENTE

Na análise que segue, utilizaremos conceitos sistematizados no âmbito da pesquisa sobre remuneração de professores de escolas públicas da educação básica, já mencionada:

Progressão vertical – é a promoção (mudança) para o nível superior do mesmo cargo;
Progressão horizontal – mudança de padrão (valor) de vencimento dentro do mesmo nível;
Interstícios – tempo de trabalho mínimo em cada classe para a obtenção da progressão horizontal;
Coeficientes – valor percentual (%) acrescido ao vencimento base com a obtenção das progressões (Pesquisa da Remuneração Docente).

Com relação à estrutura da carreira docente, percebe-se nos estados e capitais observados que os planos de carreiras apresentam uma classificação já reconhecida nos estudos de Dutra Jr. (2000), Balzano (2005) e Gatti & Barreto (2009).

As carreiras tendem a apresentar duas estruturas: uma vertical na qual é considerada a formação acadêmica dos docentes e permitem mudanças de um nível de formação acadêmica para outro no interior de um mesmo cargo. E a horizontal na qual é considerada a formação continuada (geralmente atrelada ao tempo de serviço e à avaliação de desempenho, nesta são permitidas mudanças no interior de um mesmo nível, a rigor de titulação acadêmica). Vale ressaltar que em nossa análise, verificamos que as progressões verticais comumente apresentam maiores patamares/percentuais de remuneração que as permitidas nos avanços horizontais.

Os planos de carreira dos estados e municípios também apresentam esta estrutura composta por patamares verticais e horizontais. É comum entre eles que

os percentuais de remuneração sejam maiores nas progressões verticais e menores nas progressões horizontais, respectivamente.

Existe uma tendência de transposição das carreiras universitárias para as estruturas de carreira da educação básica. Considerando as dificuldades existentes para ampla formação em pós-graduação *stricto sensu* de professores da educação básica, tais modelos são problemáticos já que inscrevem possibilidades de ascensão nas tabelas salariais que de fato são pouco ou nada efetivadas. A carreira contempla a formação em mestrado e doutorado em sua estrutura, mas poucas as possibilidades de encontrarmos servidores enquadrados de fato. No caso de Curitiba, nos dados apresentados ao Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal (SISMMAC) no ano de 2010 pela Secretaria de Recursos Humanos, num quadro de 12 mil professores, apenas quatro estavam enquadrados no nível de doutores.

No quadro abaixo podemos verificar que tanto nos estados quanto nos municípios as carreiras seguem a mesma tendência, baseada na titulação acadêmica, rejeitada no âmbito das publicações do PREAL, e também por Torrecilla (2007):

QUADRO 7 - ESTRUTURA DA CARREIRA NOS ESTADOS

Estados	Vertical		Horizontal
	<i>Classe/ Padrão/Nível</i>	<i>Titulação acadêmica</i>	<i>Classe, Nível, Padrão, Referência ou Grau.</i>
MT	5 (A a E)	Ensino Médio a Doutorado	12 (1 a 12)
MS	4 (I a IV)	Ensino Médio a Mestrado	8 (A a H)
MG	5 (I a V)	Ensino Médio a Doutorado	15 (A a P)
PA	4 (AD1 a AD4)	Ensino Médio e Ensino Superior	10 (I a X)
PR	3 (I a III)	Superior a Mestrado/PDE ³¹	11 (1 a 11)
PB	5 (A a E)	Ensino Médio a Doutorado	7(1 a 7)
PI	6 (A-SD)	Ensino Médio a Doutorado	8 (I a VIII)
RN	6 (NI a NVI)	Ensino Médio a Doutorado	10 (A –J)
RS	5 (Esp. a 4)	Ensino Médio a Doutorado	5 (A –E)
RR	5 (Jun/Esp)	Ensino Médio a Doutorado	5 (A-E)
SC	12 (1-12)	Ensino Médio a Doutorado	7 (A–G)
SP	5 (I a V)	Ensino Médio a Doutorado	5 (1 a V)

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Uma novidade para nossa análise no panorama apresentado acima é o Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE/PR, que integra as atividades da formação continuada em educação no estado do PR e disciplina a promoção do

³¹ Não se trata de um nível de escolarização formal, é um programa da formação continuada da Rede Estadual de Ensino do Paraná.

professor para o Nível III da Carreira, conforme previsto no Plano de Carreira do Magistério Estadual, sua regulamentação se deu através da Lei Complementar 130 de 2009.

Segundo a Secretaria de Educação do Estado do Paraná, o objetivo do programa é proporcionar aos professores da rede pública estadual subsídios teórico-metodológicos para o desenvolvimento de ações educacionais sistematizadas e que resultem em redimensionamento de sua prática. O PDE/PR se destina aos professores estatutários do Quadro Próprio do Magistério – QPM, que se encontram a partir do Nível II e Classe 8 do Plano de Carreira. Nesse patamar exigido, os professores já estariam com aproximadamente dez anos de magistério.

Para participar do PDE, os professores se inscrevem em um processo seletivo. Aos aprovados é garantido o afastamento remunerado de toda sua carga horária efetiva no primeiro ano e de 25% da carga horária no segundo ano do Programa. Neste período o professor selecionado realiza estudo e qualifica sua prática pedagógica cursando disciplinas em programas de Pós-Graduação de instituições públicas paranaenses e apresenta um trabalho de conclusão de curso que tem foco na sua área de atuação. Isso o qualifica para continuar progredindo em sua carreira.

No caso das Capitais, estas seguem a mesma tendência apresentada nos estados:

QUADRO 8 - ESTRUTURA DA CARREIRA NAS CAPITALS

Capitais	Vertical		Horizontal
Local	Classe/ Padrão/Nível	Formação	Classe, Nível, Padrão, Referência ou Grau.
Belém	3 (1, 2, 4)	Ensino Médio a Licenciatura Plena	13(1 a 13)
Belo Horizonte	3 (1-24)	Ensino Médio a Licenciatura Plena	15 (A a P)
Boa Vista	5 (I a V)	Ensino Médio a Doutorado	15 (N1 –N15)
Campo Grande	5 (1 a 5)	Ensino Médio a Doutorado	8 (A a H)
Cuiabá	3 (I a III)	Licenciatura plena a Doutorado	7 (A - G)
Curitiba	4 (I a VI)	Licenciatura plena a Doutorado	9 (A - I)
Florianópolis	4 (III a VI)	Licenciatura plena a Doutorado	9 (A - I)
João Pessoa	2 (I, II)	Ensino Médio a Doutorado	8 (I - VIII)
Natal	2 (1, 2) 3 (A, B, C)	Plena a Pós-graduação Ensino Médio a Pós-graduação	15 (A –P) 15 (I a XV)
Porto Alegre	5 (1 – 5)	Ensino Médio a Doutorado	4 (A-D)
São Paulo	10 (11-21)	Ensino Médio a Licenciatura Plena	5 (A–E)
Terezina	8 (I a VIII)	Ensino Médio a pós-doutorado	11 (1 a 11)

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

O Art. 67 da LDB lei 9394/1996 estabelece que os sistemas de ensino sejam incumbidos da valorização do magistério e para tanto devem garantir planos de carreira que contemplem: I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III - piso salarial profissional; IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996). Entre os itens descritos acima percebemos que os critérios para a movimentação na carreira priorizados na LDB são a titulação/habilitação acadêmica e avaliação de desempenho.

Esta movimentação recebe várias denominações, como crescimentos/avanços/progressões/promoções³² tanto na estrutura vertical quanto na estrutura horizontal. Vejamos quais os critérios são preponderantes para a movimentação na carreira docente, primeiro nos 12 estados pesquisados e em seguida nas 12 capitais:

QUADRO 9 - CRITÉRIOS DE MOVIMENTAÇÃO VERTICAL NOS ESTADOS

Estados	Critérios para movimentação
MT	Titulação/Estágio Probatório
MS	Titulação/ Estágio Probatório
MG	Titulação, tempo de serviço e avaliação de desempenho.
PA	Titulação/Estágio Probatório/Concurso
PR	Titulação ou PDE/ Estágio Probatório
PB	Titulação/ Estágio probatório
PI	Titulação/Estágio Probatório
RN	Titulação/Estágio Probatório/Orçamento
RS	Titulação e avaliação de conhecimento
RR	Titulação/ tempo de serviço/Estágio Probatório/Avaliação de desempenho
SC	Titulação, Tempo de serviço e disponibilidade de vaga.
SP	Titulação ou Avaliação de indicadores de crescimento

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Já nas capitais a estrutura que se apresenta é a seguinte:

QUADRO 10 - CRITÉRIOS DE MOVIMENTAÇÃO VERTICAL NAS CAPITALS

Capitais	Critérios para movimentação
Belém	Titulação
Belo Horizonte	Titulação e tempo de serviço
Boa Vista	Titulação, Estágio Probatório e avaliação de desempenho.
Campo Grande	Titulação
Cuiabá	Titulação/ Estágio Probatório

³² Estes conceitos definem a movimentação e aparecem de forma distintas nos planos de carreiras.

Curitiba	Titulação/ disponibilidade financeira/ Estágio Probatório/disponibilidade de vaga
Florianópolis	Titulação Estágio Probatório /
João Pessoa	Titulação/ Estágio Probatório
Natal	Titulação/ Estágio Probatório
Porto Alegre	Titulação condicionada a vagas/ Estágio Probatório
São Paulo	Tempo/Titulação
Teresina	Titulação e disponibilidade financeira

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

As novas diretrizes para carreira do magistério público de 2009, em seu artigo 4º, inciso V, estabelecem que a progressão salarial na carreira, deve ser por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional. Também no inciso VI acrescenta a valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado. Todos esses elementos devem ser considerados como componentes evolutivos na carreira.

As legislações analisadas não sofrem interferência das novas diretrizes, já que exceto Boa vista e Cuiabá, todas as demais foram elaboradas anteriormente a esta norma legal. Nos planos de carreira em questão, quando consideramos a progressão por titulação, o pressuposto que se coloca continua sendo os níveis de formação acadêmicos dos profissionais do magistério (BALZANO, 2005).

Nos 12 estados pesquisados, 11 têm a titulação como critério para a movimentação vertical. Somente o estado de São Paulo apresenta um modelo diferente. Sobre isso, continua sendo válida a observação de Balzano (2005):

O plano de São Paulo prevê uma linha única de progressão estruturada em níveis de habilitação que, de acordo com o cargo, possibilita a progressão nos níveis superiores de formação pela considerada *via acadêmica*, sem interstício, mediante a apresentação de certificado de conclusão de curso de nível superior, de mestrado ou doutorado. A progressão poderá ocorrer também pela *via nãoacadêmica*, que decorrerá de fatores como a atualização, o aperfeiçoamento e a produção profissional, segundo critérios a serem regulamentados. Para essa progressão estão previstos períodos de interstício, que variam de 4 a 6 anos e ao final de carreira o profissional do magistério poderá alcançar pela via acadêmica ou não acadêmica uma variação de remuneração equivalente a 22% do vencimento do cargo (p. 27).

Outra tendência que observamos é que a carreira é para o servidor em efetivo exercício, que já tenha adquirido estabilidade no serviço público. Assim é necessário findar seu período de estágio probatório para ter a sua primeira progressão vertical.

De fato, percebe-se que a tendência afirmada nas novas diretrizes para carreira e remuneração de 2009 está se configurando como critério para a

movimentação vertical na carreira. Uma vez que nas Diretrizes Nacionais, Resolução 02/2009 da CEB/CNE, o artigo 5, inciso V, é recomendada a diferenciação dos vencimentos iniciais da carreira docente dos profissionais da educação básica escolar por titulação acadêmica, estabelece que esta diferença possa ocorrer considerando a formação inicial em nível médio até o doutorado.

Os movimentos sindicais costumam reafirmar a titulação como elemento decisivo na movimentação das carreiras (CNTE/2009), assim é comum que esta estrutura mais tradicional continue a vigorar a partir de um novo regramento legal. Entretanto há que somar outros elementos para a movimentação nas estruturais de carreira docente, por exemplo, articulando-as a processos de formação continuada.

Sobre o tempo de serviço, verificamos que ele pode aparecer de três formas: a primeira é como critério para a movimentação vertical. Este caso é considerado em apenas três estados (SC, RR, MG) e em nenhuma das capitais. Em segundo lugar, ele aparecerá indiretamente como interstícios obrigatórios a serem cumpridos para o servidor poder candidatar-se à nova evolução na carreira e podem variar de 1 a 6 anos nos planos pesquisados³³. E por fim, o tempo de serviço irá aparecer como adicional nos componentes da remuneração, tema que será estudado mais adiante. Mas se traduz num elemento importante na definição da movimentação do pessoal docente, junto da titulação acadêmica como vimos anteriormente.

Alguns planos de carreira, Teresina (2009) e Curitiba (2001), entre as Capitais, e o estado do Rio Grande do Norte (2006), explicitam nas leis que a movimentação na carreira ocorrerá a depender da disponibilidade orçamentária, embora outros planos tenham a mesma periodicidade e não contemplem esse critério, vale dizer que as três legislações foram aprovadas no período posterior à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101, que regulamenta o artigo 163 da Constituição e é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, estabelecendo metas, limites e condições para gestão

³³ Também na pesquisa realizada para o CONSED/2005, Balzano apontou um entendimento similar com relação ao tempo de serviço: Em relação ao tempo de serviço, todos os planos o prevêm como interstício para a progressão na carreira, com duração que varia de 1 a 6 anos. Além disso, nas carreiras dos servidores públicos tradicionalmente têm sido o fator mais freqüente para a progressão funcional. Entendido como gerador de qualidade profissional pela experiência adquirida, o tempo de serviço sofreu um processo de supervalorização nas carreiras públicas, sendo muitas vezes valorizado duplamente, quando não, até mais. Assim, o tempo de serviço, de forma isolada ou combinado com outros fatores como o desempenho e a qualificação, continua sendo em vários estados (16) elemento para a progressão por antiguidade e em alguns casos também fator gerador de vantagens incorporáveis como gratificações e adicionais. (BALZANO, 2005, p33).

das Receitas e das Despesas e obrigando os governantes a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos (BRASIL, 2000).

No caso do critério de disponibilidade de vaga, observamos que no estado de SC, e nas Capitais: Porto Alegre e Curitiba, esse critério demonstra que a movimentação não é automática, não basta os servidores cumprirem todos os requisitos, eles estão sujeitos à vontade da administração municipal em abrir um número de vagas nos os procedimentos de movimentação. No caso de Curitiba a lei municipal 10190/2001 define que serão 100 vagas anuais para a movimentação vertical³⁴. O que pode gerar competição entre os trabalhadores, não há critérios a serem cumpridos a partir dos quais todos tem acesso, existe um limitador de vaga.

Da mesma forma, na movimentação horizontal repetem-se alguns critérios presentes na movimentação vertical como disponibilidade orçamentária e de vagas – cargos públicos vagos; e a avaliação de desempenho, mas aparecem também outros elementos como merecimento, assiduidade, formação continuada:

QUADRO 11 - CRITÉRIOS PARA MOVIMENTAÇÃO HORIZONTAL NOS ESTADOS

Estados	Crítérios para movimentação horizontal
MT	Tempo de serviço e avaliação de desempenho
MS	Tempo e Avaliação de Desempenho; Orçamento.
MG	Efetivo exercício, Avaliação de Desempenho.
PA	Tempo de serviço e Assiduidade
PR	Tempo de serviço, avaliação de desempenho e formação em serviço.
PB	Tempo de serviço, avaliação de desempenho, e aperfeiçoamento profissional.
PI	Avaliação de desempenho e formação continuada
RN	Desempenho; Disponibilidade orçamentária.
RS	Tempo de serviço, merecimento e existência de vaga.
RR	Tempo de serviço e avaliação de desempenho
SC	Tempo de serviço e avaliação de desempenho (2 referencias/3anos)
SP	Tempo de serviço avaliação de conhecimento e desempenho e existência de vaga

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Por conseguinte, a lógica empregada nas capitais também é próxima do que emana a LDB e está em consonância com a prática estadual:

QUADRO 12 - CRITÉRIOS PARA A MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL NAS CAPITAIS

Capitais	Crítérios para movimentação horizontal
Belém	Tempo de serviço e Avaliação de Desempenho
Belo Horizonte	Tempo de serviço e Avaliação de Desempenho

³⁴ Um número maior de vagas foram progressivamente abertas após 2001, resultados das lutas e pressões dos sindicatos e dos trabalhadores municipais, entretanto a lei segue sem alteração.

Boa Vista	Tempo de serviço e Avaliação de Desempenho
Campo Grande	Tempo de serviço, Merecimento e Avaliação de Desempenho.
Cuiabá	Tempo de serviço e Avaliação de Desempenho
Curitiba	Tempo de serviço e Formação continuada, disponibilidade orçamentária.
Florianópolis	Tempo de serviço e Assiduidade
João Pessoa ³⁵	
Natal	Tempo de serviço, formação profissional e Avaliação de Desempenho.
Porto Alegre	Tempo de serviço e merecimento, existência de Vagas.
São Paulo	Tempo de serviço e merecimento e desempenho, existência de vagas.
Teresina	Tempo, merecimento e Avaliação de Desempenho e de conhecimentos.

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Em relação à movimentação horizontal nos estados e municípios podemos observar que a tendência dos planos de carreira em vigor é considerar estruturas tradicionais (MORDUCHOWICZ, 2002) como tempo de serviço ou antiguidade, mesclado a critérios de formação continuada e em serviço e avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho é uma tendência dos planos de carreira estudados. Se já estava presente na LDB, com as novas diretrizes para carreira docente ganha maior visibilidade, entretanto ainda não temos clareza sobre a forma como os entes federados aqui pesquisados costumam realizar tais as avaliações.

No estado de Minas Gerais a avaliação de desempenho é o critério a ser considerado para a movimentação horizontal, acompanhada do efetivo exercício, que como já foi explicitado, nada mais é do que o servidor adquirir a condição de estabilidade após o estágio probatório.

No caso da Rede Estadual de Ensino do Paraná³⁶, a ex-secretária de educação estadual reconheceu que o processo é falho e de fato não avalia o desempenho docente:

Um horror, um horror, pelo seguinte: 98% de 100% faz a avaliação por que é obrigatório. E muitos sobem por que são empurrados na avaliação. Aí há aqueles que não sobem por que o diretor perseguiu e deu nota baixa para eles; ou diretor ou chefe imediato enviou a falta para os Recursos Humanos e a falta ficou registrada. Mas o outro também faltou e ele não recebeu falta, assim ele teve o desempenho 100%. Na verdade só para o professor subir tranquilamente, ou não subir quando tem perseguição. Nós fizemos várias propostas e caminhamos muito no sentido de fazer a avaliação do docente de outra forma, e mudamos um pouco, que não precisava mais tirar 10, ele podia tirar oito e subir da mesma forma, por que antes na avaliação se o professor tirava 9,9, ele não subia por que precisa tirar 10. Vincular avaliação ao salário é horrível. Por que ninguém é 100%, e a avaliação

³⁵ Os dados apresentados foram retirados de um instrumento de coleta preenchidos pelas equipes estaduais, muitas informações sobre o município de Fortaleza estão ausentes, buscarei tais informações a seguir.

³⁶ Em entrevista concedida à equipe local da pesquisa - "Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas".

implica em considerar que mesmo você sendo sete ou oito você tenha a possibilidade de melhorar sempre, e alguém tem que te apontar isso. Agora se eu te aponto isso e você é penalizado no seu salário, a lógica é de uma avaliação punitiva, coercitiva que não deve funcionar (ARCO-VERDE, 2012, p. 11-12).

Embora persistam como predominante critérios para promoção na carreira vinculada ao tempo de serviço/antiguidade e titulação, a avaliação de desempenho a partir da LDB/1996 é introduzida na gestão das carreiras docentes, ao menos no plano das legislações. Em estudo de Balzano (2005) constatou-se que após a aprovação da LDB/1996 e da resolução 03/1997 do CNE quase a totalidade dos estados brasileiros que tinham aprovado novos planos de carreira ainda não haviam sido implementado processos de avaliação de desempenho por falta de regulamentação. Entretanto:

Um dos elementos que tem impulsionado os gestores a incorporar em suas políticas educacionais alternativas de premiação docente e de outros profissionais - ou de escolas por mérito ou produtividade - é a constatação de que as escolas e, particularmente, seus profissionais, não têm se mobilizado para enfrentar os baixos índices de desempenho que muitos alunos vêm reiteradamente apresentando nos testes que integram as avaliações em larga escala (SOUZA, 2010, p. 82).

Assim iniciativas de avaliação de desempenho estão sendo articuladas gradativamente à perspectiva de associar incentivos monetários aos resultados dos docentes (SOUZA, 2010), portanto não se trata de avaliar somente para efetivar o servidor no caso do estágio probatório, trata-se de uma concepção na qual se associam instrumento de gestão das carreiras, incentivos monetários e resultados educacionais.

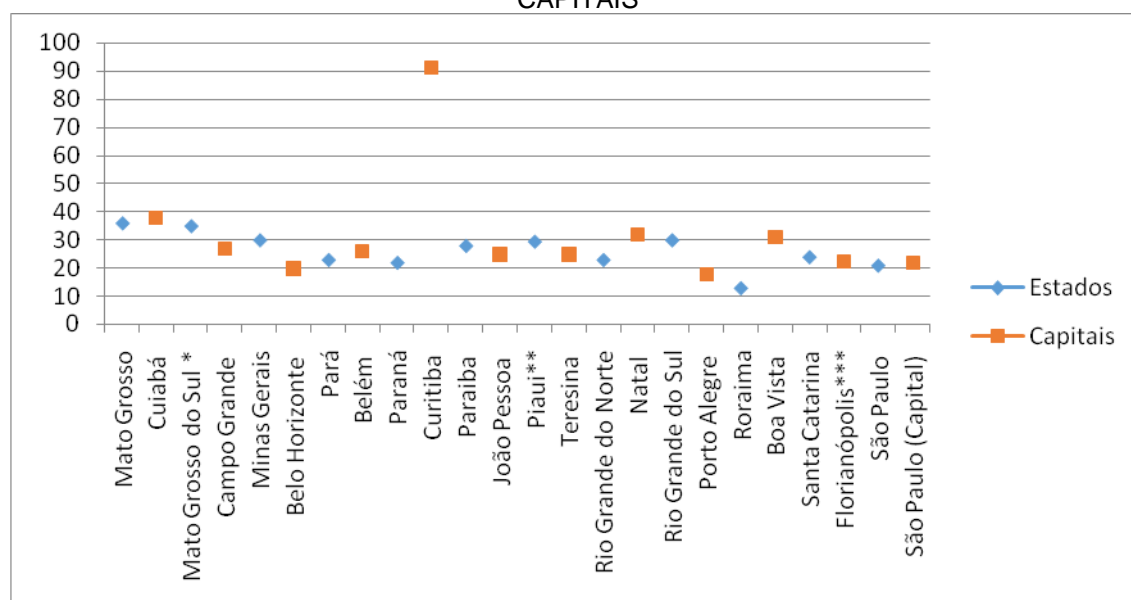
Para SHEIBE (2010) “estabelecer a avaliação da formação e da ação do quadro do magistério é fundamental para complementar o processo que visa à qualidade social da educação” (p 995), esta assume aspectos problemáticos ao estar relacionada a incentivos monetários na forma de bônus/prêmios, pois em muitos casos se torna um elemento que estimula competição e gera desgastes nas relações de trabalho. Entretanto deve ser pensada enquanto instrumento que considere não o desempenho individual docente, mas se proponha a uma avaliação institucional criteriosa dos sistemas de ensino nacionais, diante disso será possível identificar, por exemplo, “lacunas na formação inicial, passíveis de serem sanadas pelo desenvolvimento de um programa de formação continuada, assim como

aspectos com potencial para a melhoria dos profissionais de educação” (SHEIBE, 2010, p. 995).

Considerando as estruturas de carreira docente analisadas, chegou-se ao cálculo da amplitude da carreira docente. Chamaremos de amplitude da carreira docente o tempo médio que o professor leva para chegar ao topo/final da carreira.

Alerta-se que neste caso consideramos que um servidor tenha se qualificado, segundo os critérios definidos para a movimentação na carreira, saindo assim do vencimento inicial do cargo e chegando ao último vencimento possível da tabela salarial com base na sua trajetória individual. Nos estados e nas capitais este é o cenário:

GRÁFICO 1 - AMPLITUDE DAS TABELAS SALARIAIS NAS CARREIRAS DOCENTES ESTADOS E CAPITAIS



Fonte: Dados da Pesquisa da Remuneração Docente

As informações acima demonstram que a amplitude média das tabelas salariais presentes nas carreiras docentes costuma respeitar um intervalo entre 20 e 30 anos. Assim este é o tempo que um docente poderá alcançar o topo da carreira.

Em Curitiba, os professores necessitariam de 91 anos de trabalho, o que torna o fim de carreira inalcançável. De fato quando aprovada em 2001, a tabela salarial permitia que se alcançasse o topo da carreira em 72 anos, o que também, já de origem não permitia que os professores vislumbassem a possibilidade de alcançar o teto salarial da carreira.

Os planos de carreira dos estados e capitais aqui analisados, uma vez aprovados, enquadraram professores em momentos distintos de suas trajetórias

profissionais, vale dizer, teríamos professores com variados tempos de serviço, de iniciantes a professores que já dispunham de tempo e idade para a aposentadoria.

Outro extremo seriam a capital de Porto Alegre e o Estado de Roraima, nestes é possível alcançar o topo salarial em menos de 15 anos. A aposentadoria dos servidores públicos nos cargos de professores segundo regulamentadas pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/ 2005 estabelecem critérios de idade mínima e tempo de serviço para a integralidade da aposentadoria. Se homem a idade mínima é 55 com 30 anos de contribuição previdenciária, se mulher a regra é 50 anos de idade e 25 anos de contribuição. Quando a tabela salarial pressupõe que o servidor chegará ao topo em menos de 15 anos, concluímos que este mesmo servidor poderá permanecer na carreira de 10 a 15 anos sem realizar movimentos na carreira considerando suas estruturas verticais e horizontais. Isso poderá traduzir-se num problema para os sistemas de ensino uma vez que estes profissionais se sentirão desmotivados a realizar formação continuada e outras atividades propostas para a melhoria da prática pedagógica uma vez que não terão incentivos para tanto.

O artigo 201 da Constituição Federal é o que trata do regime geral de previdência, define que os benefícios para aposentadorias sejam calculados considerando 80% das melhores contribuições dos servidores ao seu regime de previdência. Assim sendo, para Rafanhin (2013), esta nova ordem jurídica estabelecida na legislação nacional, exige que os servidores iniciem sua carreira com boa remuneração e que cheguem a patamares elevados nos primeiros 20% de tempo da carreira, para que a média feita tendo como base de 80% das melhores contribuições, possa atingir um patamar mais adequado em termos remuneratórios³⁷.

Assim, seguindo o argumento, de Rafanhin (2013) é recomendado que os entes federados ao elaborarem planos de carreiras “acelerem os crescimentos nos primeiros seis ou sete anos, que correspondem a 20% do tempo mínimo de

³⁷ O critério para aposentadoria dos servidores públicos foi regulamentado pela lei 10887/2004 da seguinte forma: Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (BRASIL. 2004)

contribuição para adquirir o direito a se aposentar, de forma que estabilizem um valor que será à base da aposentadoria” (p. 45).

Isso não quer dizer, todavia, que a defesa seja por tabelas salariais com amplitude menor, ao contrário, o autor sustenta que o restante da carreira os servidores deverá ter “crescimentos frequentes mesmo que menores”, pois com isso estarão estimulados a prestar um bom serviço público e alcançar um patamar remuneratório melhor em sua aposentadoria.

3.4 JORNADA DE TRABALHO E HORA-ATIVIDADE

A jornada de trabalho dos profissionais do magistério está definida no aparato jurídico nacional³⁸ e é caracterizada pelo tempo, em horas semanais ou mensais, em que o profissional da educação fica à disposição do trabalho (BALZANO, 2005). A LDB no artigo 67, inciso IV, define que a jornada de trabalho dos docentes deve ser de até 40 horas semanais e incluirá uma parte desta jornada para atividades não letivas. Na resolução do Conselho Nacional 03/1997, o percentual da jornada para atividades não letivas estava definido entre 20% e 25%.

Segundo Dutra Jr (2001), a duração e a composição da jornada de trabalho dos professores foram as questões mais polêmicas no debate nacional sobre a carreira do magistério, desde a Constituinte que resultou no texto constitucional de 1988, passando pela tramitação da LDB e por fim na elaboração das diretrizes nacionais para os planos de carreira.

E isso somente foi alterado quando a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional de 2008 estabeleceu novos referenciais, ou seja, definiu que 1/3 da jornada deve ser para hora-atividade (tempo reservado para estudos, formação, planejamento, conselho de classe, etc.).

³⁸ Na legislação anterior a 1996, encontram-se também, com bastante frequência, jornadas integrais de quarenta (17) ou quarenta e quatro (1) horas semanais, e, com menor incidência, jornadas de trinta (8) ou trinta e duas (2) horas. Entretanto, ao cargo efetivo para ingresso na carreira do magistério corresponde, em geral, a jornada de cerca de vinte horas por semana, sendo as jornadas maiores quase sempre alcançadas por convocação do poder público e remuneradas mediante gratificações. Na prática, é mais comum que professores com quarenta horas de trabalho por semana ocupem dois cargos com jornadas de vinte horas do que um cargo com jornada integral (DUTRA JR, 2001. P86).

QUADRO 13 - JORNADA E HORA ATIVIDADE NOS ESTADOS

Estados	Jornada semanal	Hora-atividade
Mato Grosso (MT)	30	33,33%
M. Grosso do Sul (MS).	20,40	25%
Minas Gerais (MG)	24	25%
Pará (PA)	20, 40	20%
Paraná (PR)	20, 40	20%
Paraíba (PB)	25 - 35	20%
Piauí (PI)	20, 40	30%
Rio G. do Norte (RN)	30, 40	20%
Rio Grande do Sul (RS)	20 e 25	20%
Roraima (RR)	25	12%
São Paulo (SP)	30, 24	16,6%
Santa Catarina	20, 30, 40	20%

FONTE: PESQUISA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

Percebemos que não temos uma uniformidade no que diz respeito à jornada de trabalho na legislação brasileira. Somente através da lei 11.738 de 2008 é que se passou a definir uma jornada máxima de trabalho e a proporcionalidade desta para hora-atividade. Assim observamos no quadro acima que numa mesma rede se podem ter jornadas variadas. Nos estados pesquisados, observa-se também que a jornada mínima é de 20 horas semanais.

Os dados aqui analisados são do ano de 2010, isso é importante explicitar uma vez que mesmo tendo sido aprovada em 2008, a lei do PSPN sofreu questionamento judicial, e no julgamento realizado no dia 17/12/2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar que atendeu parcialmente aos pedidos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada pelos governos estaduais de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará e Santa Catarina, apesar de afirmar a constitucionalidade da Lei 11.738/2008 e, assim, suspendeu a vigência da mesma (NORONHA, 2009). Com o julgamento da ADIN no mesmo STF a lei passou a vigorar na sua íntegra a partir de seis de abril de 2011. Portanto, tecnicamente é incorreto dizer que os estados não cumpriam a lei no período aqui analisado.

Considerando as informações disponibilizadas à Confederação Nacional de Educação CNTE pelos sindicatos estaduais e tendo em vista nossa amostra, o quadro é o seguinte em relação à Lei do Piso Salarial Profissional Nacional:

QUADRO 14 - O CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO NOS ESTADOS

Estados	Lei do piso (2012)
Mato Grosso (MT)	Paga o Piso e cumpre a hora-atividade
M. Grosso do Sul (MS).	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade

Minas Gerais (MG)	Não paga o Piso e não cumpre a hora-atividade
Pará (PA)	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade
Paraná (PR)	Não paga o Piso e não cumpre a hora-atividade
Paraíba (PB)	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade
Piauí (PI)	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade
Rio G. do Norte (RN)	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade
Rio Grande do Sul (RS)	Não paga o Piso e não cumpre a hora-atividade
Roraima (RR)	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade
São Paulo (SP)	Paga o piso e não cumpre a hora-atividade
Santa Catarina	Não paga o Piso e não cumpre a hora-atividade

FONTE: A AUTORA, COM BASE NAS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS PELA CNTE.

Em relação à remuneração, sete estados (MT, MS, PB, PI, RN, RR e SP) pagam o piso na forma de vencimento aos trabalhadores da educação. Entretanto, somente o estado do Mato Grosso cumpre os percentuais de hora-atividade definidos na lei, ou seja, na composição da jornada de trabalho, garante o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos e 1/3 para atividades extraclasses.

3.5 COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO DOCENTE

No capítulo anterior, ao descrevermos as políticas e as legislações que permeiam as discussões sobre a valorização do magistério destacamos a importância da Lei 11.738/2008, que estabeleceu um Piso Salarial Profissional Nacional no Brasil. A esta questão adicionamos que a proposta de um piso para a remuneração docente obteve relevância também no texto constitucional de 1988 e posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Desvelar as políticas de remuneração docente no Brasil não é tarefa fácil, e como assinalam Alves & Pinto (2011), a profissionalização docente só se realiza à medida em que remuneração e condições dignas de carreira recebam tratamento adequado das políticas governamentais para a educação pública. Os autores, considerando a literatura sobre remuneração docente, argumentam que a mesma sempre foi tratada de maneira polêmica e, por outro lado, o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de educação tampouco produziam e divulgavam informações relativas à remuneração dos seus docentes.

As primeiras iniciativas para obter informações sobre a remuneração docente foram o Censo de 1997 e um instrumento aplicado em 2004 pelo Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, ambos com limitações e problemas metodológicos:

Um censo pioneiro, feito na gestão do ministro Paulo Renato de Souza, em 1997, usava um instrumento de coleta enviado às escolas o qual solicitava o endereço do professor, mas não indagava, por exemplo, sobre a jornada de trabalho do docente ou as disciplinas que ele ministrava. Ora, sabemos que a informação salarial sem a descrição da duração da jornada de trabalho tem utilidade reduzida. Um segundo instrumento aplicado em 2004 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep –, embora mais completo que o utilizado em 1997, apresentou problemas graves de retorno dos questionários (ALVES & PINTO, 2011, p 609).

Os autores denotam a importância de buscar novas fontes de dados para a análise da remuneração docente, nesse sentido destacam os estudos do INEP em 2003 a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, pesquisa desenvolvida Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Neste estudo constatou-se que os docentes brasileiros mantinham remunerações inferiores aos profissionais com o mesmo nível de escolarização/formação (ALVES & PINTO apud SAMPAIO *et al.*, 2002).

Seguindo esta linha de análise ao considerar a PNAD/IBGE e o Censo Escolar de 2009, Alves & Pinto (2011) constata: Diferenciação salarial entre os professores da educação básica, ou seja, quanto menor o estudante menor será o salário do docente que atua com ele; Professores com formação em ensino médio na época da coleta dos dados recebiam salários inferiores ao definido pelo Piso Salarial Profissional Nacional para a mesma escolaridade; O setor privado não paga os melhores salários na média do país; Na rede pública, a rede estadual apresenta os maiores valores em relação às redes municipais; E quando comparada a outras profissões com escolaridade similar, a profissão docente demonstrou ser pouco atrativa para profissionais com formação em ensino superior, ou seja, “os professores apresentam um rendimento médio aquém daquele obtido por profissionais com nível de formação equivalente” (p. 630). Este é sem dúvidas um ponto central para a atratividade na carreira docente, já que “o nível de remuneração é um aspecto fundamental para qualquer profissão, principalmente numa sociedade sob a lógica capitalista” (IDEM, p. 609).

Nesta direção de tornar a carreira docente mais atrativa, também se situa a meta 17 da última versão do projeto de lei que visa instituir o Plano Nacional de

Educação, nela é apontada justamente a necessidade de equiparar o rendimento médio dos professores brasileiros aos demais profissionais com escolaridade equivalente. Este é um desafio para as políticas educacionais no Brasil nos próximos anos, ainda mais que o custeio dos salários nas folhas de pagamento dos docentes representa 60% das despesas com educação nos estados e municípios e quando incluímos os demais profissionais da educação alcança 80% (CAMARGO *et al.* 2009).

A remuneração compreende o vencimento base mais as vantagens pecuniárias permanentes e as vantagens pecuniárias temporárias (MOTTA, 2004). Na lei federal 8.112 de 1990, o conceito de vencimento é a retribuição pecuniária pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei, enquanto remuneração é o vencimento e as demais vantagens pecuniárias atribuídas em lei (DI PIETRO, 2003).

O vencimento do servidor se caracteriza pela posição na qual se encontra o servidor público na tabela salarial do plano de carreira, e na medida em que participa de promoções verticais e horizontais em sua trajetória profissional este enquadramento na tabela salarial é alterado. Desta forma, os planos de carreira estudados³⁹ apresentam a seguinte característica:

Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público e compreende a movimentação na carreira (vertical e horizontal). A diferenciação no vencimento base ocorre de acordo com formação acadêmica, tempo de serviço, formação continuada e avaliação de desempenho (RELATÓRIO PESQUISA REMUNERAÇÃO DOCENTE. 2012).

Para efeitos deste trabalho nos interessa a composição da remuneração considerando as vantagens permanentes e transitórias. Neste sentido, observamos quais os elementos que estão presentes na composição da remuneração docente nos Estados e Capitais pesquisados.

Os dados apresentados para os doze estados e as doze capitais, demonstram que em relação às vantagens pecuniárias permanentes⁴⁰,

³⁹ Dos 12 estados e respectivas capitais, apenas os PCCR de Mato Grosso e de Cuiabá estabelecem como vencimento um subsídio fixo ao qual é vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória.

⁴⁰ Permanentes porque são incorporadas aos proventos de aposentadorias e pensões.

prevalecessem as gratificações natalinas, 13º salário⁴¹ e o pagamento de anuênios, biênios, triênios e quinquênios, que a depender do plano de carreira são chamados adicionais, bônus, ou gratificações de antiguidade/tempo de serviço.

As vantagens pecuniárias permanentes seguem modelos observados em planos de carreira na América Latina, onde as gratificações por antiguidade são predominantes. Balzano (2005) diverge dessa concepção e assegura que outros instrumentos devem associar-se à valorização do magistério:

(...) qualquer política de valorização deverá estar vinculada de alguma forma à melhoria salarial, especialmente se considerar que a avaliação de desempenho, a qualificação profissional e a aferição de conhecimentos, ao contrário do tempo de serviço, passam a exigir muito mais empenho e dedicação dos professores razão, a implementação de tais medidas deverá estar necessariamente relacionada a alguma forma de recompensa (BALZANO, 2005, p. 44-45).

O autor destacou que a composição da remuneração do magistério apresentava variações significativas, em especial quanto à incorporação ou não de vantagens aos vencimentos ou proventos de aposentadoria, como também, à presença de abonos ou outras parcelas autônomas que podem compor a remuneração, sem integrar a carreira.

Os planos de carreiras analisados apresentam além das vantagens permanentes definidas anteriormente, vantagens temporário-variáveis que aparecem relacionadas a condições especiais de exercício da atividade docente, nestes termos, diferentemente das vantagens permanentes, não se incorpora aos proventos de aposentadoria.

No estudo de Balzano (2005), esta modalidade de remuneração é analisada e segue o mesmo padrão do que se constata na pesquisa atual, ou seja, uma diversidade de gratificações temporais e variáveis distribuídas nos estados e municípios com nomenclatura distinta.

No âmbito da Pesquisa da Remuneração Docente, foram contabilizadas mais de 44 possibilidades para a composição da remuneração, que quando agrupadas apresentaram as seguintes características⁴²:

⁴¹ A gratificação natalina foi instituída pela Lei Federal n. 4.090, de 13 de julho de 1962 no governo de João Goulart, e sofreu algumas alterações pela lei 4.749, de 12 de agosto de 1965.

⁴² Características definidas no âmbito da Pesquisa da Remuneração Docente.

Vantagens por exercício docente em situação específica: adicional noturno, gratificação de difícil acesso ou provimento;

Vantagens vinculadas a direitos trabalhistas: auxílio transporte, vale-alimentação ou refeição, auxílio doença, auxílio funerário, abono familiar, salário família, auxílio creche; auxílio reclusão, insalubridade, periculosidade, salário maternidade, gratificação de atividade penosa;

Vantagens relacionadas à realização de trabalhos específicos: elaboração e execução de trabalho técnico ajuda de custo, diárias, serviço especial, gratificação de dedicação exclusiva para atividades de assessoramento, serviço extraordinário, bolsa de estudo;

Vantagens relacionadas à modalidade de ensino: exercício em escolas com alunos excepcionais, educação especial;

Vantagens por atividade de regência de classe ou aulas: gratificação de regência, gratificação de estímulo à docência, função gratificada especial (para professor em regência de classe no 1º ano do ensino fundamental), gratificação para professor alfabetizador, gratificação de incentivo à docência, pró-labore, hora atividade, gratificação por regime de tempo integral;

Vantagens por permanecer no cargo após tempo de aposentadoria: abono permanência, abono para quem permanecer trabalhando após ter o tempo necessário para aposentadoria;

Vantagens de caráter geral (vinculadas à utilização do dinheiro dos fundos ou a complementação de vencimento): prêmio assiduidade, gratificação geral, gratificação por trabalho educacional, parcela remuneratória complementar, vantagem temporária incorporada, gratificação temporal educacional, abono Fundef/Fundeb, abono salarial, gratificação por atividade de magistério, prêmio de desempenho educacional⁴³;

Vantagens por formação: gratificação de nível universitário.

(PESQUISA DA REMUNERAÇÃO, 2012).

As Diretrizes Nacionais para Carreira e Remuneração Docente do ano de 2009, em seu artigo 4º, inciso IV, define alguns componentes de remuneração, mas não diferencia entre vantagens permanentes e vantagens transitórias, mas na medida em que enfatiza que as progressões salariais devem contemplar titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional, sugerem uma tendência para a carreira docente, na qual a remuneração não seja somente definida por critérios tradicionais como titulação e tempo de serviço.

⁴³ Prêmio de Desempenho Educacional - para o pagamento da gratificação sempre na proporcionalidade de 50% para (20 horas/aulas), 75% para (30 horas/aulas) e 100% (40 horas/aulas) do valor máximo do Prêmio. Em 2010 esse valor foi de R\$ 2.400,00

4 POLÍTICA, REGULAÇÃO GESTÃO DA CARREIRA DOCENTE NO CHILE

O sistema educacional chileno conta com 180 mil docentes que atendem em seus diferentes níveis educativos (educação inicial, primária, secundária, superior, técnica e de adultos). Nos três primeiros níveis encontramos um sistema de financiamento tripartite composta por escolas municipais, privadas subsidiadas e exclusivamente privadas. Até janeiro de 2008, os 8.841 estabelecimentos escolares estavam distribuídos como segue: municipais – 58,7%; privados subsidiados – 36,2% e exclusivamente privados – 5%, totalizando 2,1 milhões de alunos matriculados. A distribuição de matrículas é concentrada entre os setores público (48,2%) e particular com subsídio (45,3%) (BRITTO, 2011).

4.1 A CONDIÇÃO DOCENTE APÓS O GOLPE MILITAR DE 1973

No final da década de 1960, a educação primária estendia-se para 80% da população e caminhava para a universalização e a secundária e superior estavam em processo de expansão, em um sistema educativo centralizado. Desde então o país conseguiu consolidar o seu sistema de ensino tendo a cobertura no ensino básico⁴⁴ e secundário a 100% e cerca de 90%, respectivamente. A partir de 1973, o governo militar, que controlava o poder político no país, disseminou um processo de reformas em vários setores e em especial no campo educacional.

A tônica das reformas era obter maior eficiência no setor educacional e os meios para tanto se caracterizaram pela descentralização, financiamento do sistema escolar pela demanda, incentivo à competição entre setores privados e estatal, maior flexibilidade com campo do trabalho e a instituição de medições/avaliações em grande escala (MORDUCHOWICZ & LOUZANO, 2011).

A descentralização consistiu na transferência, em 1980, dos estabelecimentos de educação básica e média estatais, que estavam a cargo do Ministério da Educação (MINEDUC), aos 300 municípios. Estes últimos passaram a ser responsáveis pela contratação dos docentes e pela manutenção da infraestrutura escolar. “Sin embargo, las decisiones ligadas al currículo se

⁴⁴ No Chile, a educação básica equivale ao ensino fundamental no Brasil.

mantuvieron en manos del gobierno central” (MORDUCHOWICZ & LOUZANO, 2011, p. 5).

Através do financiamento pela demanda, criou-se a figura do “*sostenedor*” que na educação municipal pública é representado pela figura do alcalde/prefeito, e no caso dos estabelecimentos particulares subvencionados é representado pelos donos dos estabelecimentos. O estado garante um subsídio, que equivale a uma quantidade de dinheiro por aluno das escolas considerando uma assistência mensal média. Segundo a caracterização feita por Donoso (2011, p. 91), o subsídio também chamado de subvenção, deve ser compreendido como toda transferência de recursos físicos e financeiros, ou prestações de serviços, que o estado designa aos agentes econômicos ou atividades produtivas de acordo a determinadas condições e interesses.

Outra característica das reformas educacionais chilenas, assinaladas por Morduchowicz & Louzano (2011), deu-se no acirramento da competição entre estabelecimentos públicos e particulares para atrair alunos. O estímulo a essa competição se justificava à medida que esta poderia estabelecer a elevação da qualidade educacional.

Os docentes foram afetados pela flexibilização das relações de trabalho e perderam seu status de funcionários públicos nacionais e tiveram seus direitos regulados pelo direito privado. Ocorreu também a proibição da atividade sindical. Outra medida advinda desse processo reformista foi a estabelecimento das avaliações institucionais, em 1988 com a introdução do *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)*. O efeito produzido coma divulgação dos resultados das medições foi o acirramento das disputas entre setores públicos e particulares, pois a partir desta publicidade dos resultados educacionais, as famílias passaram a selecionar as escolas nas quais desejavam inscrever seus filhos (MORDUCHOWICZ & LOUZANO, 2011).

A literatura sobre as mudanças e rupturas ocorridas nas políticas educacionais chilenas durante o regime militar (1973-1990) considera que houve uma profunda alteração no financiamento e na gestão do sistema escolar, ambos marcados pela descentralização e privatização (COX, 2003). O Estado Chileno, a partir da ditadura militar, assumiu um caráter essencialmente subsidiário, sua racionalidade seguiu o princípio da liberdade econômica, de forma que o estado passou a atuar somente nos setores onde os setores privados não podiam ou não

queriamoperar. Ou seja, a existência do estado se justifica para garantir a subsistência da população e o acesso a direitos básicos na sua forma mais elementar (DONOSO, 2013).

Tais alterações tiveram relação direta com os trabalhadores docentes, pois destes foi retirado o status de funcionários públicos, como mencionado. A partir deste feito, os salários docentes passaram a ser determinados por cada empregador individual, isto é, ou pelo município ou pelo empregador privado.

As consequências para os docentes foram: a diminuição da remuneração em aproximadamente 1/3, e entre os estabelecimentos privado subvencionado ocorreu a maior desvalorização; a perda da estabilidade no emprego, com isso há uma estimativa que 1/5 dos docentes perderam seus trabalhos na década de 80 (COX, 2003).

Junto à mudança da função estatal dos trabalhadores docentes, outra importante medida que contribuiu para a desvalorização da profissão docente (COX, 2003) foi a interferência que as reformas promoveram nas políticas para o ensino superior. No contexto citado, passou a existir uma diferenciação entre as universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica. As carreiras da educação passaram a não figurar entre aquelas com nível de superior. Com isso, a carreira docente perdeu seu caráter universitário, só reestabelecido com a promulgação da Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, em março de 1990.

A liberalização de mercado, característica do modelo de gestão adotado pelo Estado Chileno através da constituição autoritária e neoliberal de 1980, afetou sem dúvidas a profissão docente. Essas duas medidas, a perda do status de funcionário público e a revogação do sentido universitário da carreira docente, interferiram na visibilidade e na importância social da profissão, aprofundando os processos de desprofissionalização⁴⁵ docente (MEJÍAS, 2010 *apud* JEDLICKI, L. R.; YANCOVIC, M. P., 2010, p. 1).

⁴⁵ Por desprofissionalização docente, entende-se o processo de enfraquecimento do caráter específico da profissão do professor, que se expressa em: 1) diminuição da qualidade da formação inicial e contínua; 2) perda de direitos e precarização das condições laborais (diminuição de salários, flexibilidade e instabilidade, deterioração dos ambientes, etc.); 3) estandardização do trabalho (lógica avaliativa que prioriza o desempenho, descuidando das aprendizagens), provocando a submissão das práticas à rotina; e 4) exclusão do professorado dos processos de construção de políticas educativas. Esse enfraquecimento deve-se à aparição de novas regulamentações laborais na América Latina, no contexto do avanço da globalização capitalista e neoliberal, com seus consequentes impactos na diminuição do campo de autonomia e controle profissional do processo de trabalho (MEJÍAS, 2010 *apud* JEDLICKI, L. R.; YANCOVIC, M. P., 2010, p. 1).

Durante a primeira onda de reformas educativas no Chile entre os anos 60 e 80, houve significativas mudanças no trabalho e nas condições de remuneração e carreira docente. A definição dos contratos de trabalho antes nacionalizada/centralizada passou a ser responsabilidade dos 300 municípios. Com a flexibilização das relações de trabalho, o direito privado passou a regular a atividade docente e os docentes deixaram sua condição de servidor público. Seguindo nessa mesma linha reformista, o governo militar reduziu os gastos com educação de forma significativa e, portanto, ocorreu também uma redução nos salários docentes.

Como Sugere Castro-Paredes (2012), a reforma educativa foi se configurando através de uma série de iniciativas, uma sucessão de anúncios que aos poucos davam as características almejadas ao sistema educacional chileno:

Las iniciativas correspondían a la lógica neoliberal, tecnocrática y subsidiaria predominante, incluyendo refuerzos explícitos sobre la ineludible tarea de descentralizar la gestión educativa, de lograr la participación de la comunidad en la educación local y de entregar a los padres la elección del colegio de sus hijos (p. 103).

No contexto da política educacional em desenvolvimento no país isso é relevante, porque ao final do regime militar foi promulgada a Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza – LOCE, na qual foram reunidos todos os decretos editados, todos os anúncios realizados ao longo da ditadura neoliberal, para garantir as mudanças no financiamento e na gestão introduzidas no sistema escolar.

4.2 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E O ESTATUTO DOCENTE

O governo da transição democrática que assumiu em março de 1990, não realizou uma redefinição no status da profissão docente, ou seja, os professores não voltaram a ser funcionários públicos vinculados ao MINEDUC. No entanto, continuou a existir uma multiplicidade de empregadores (municipais e privados), mas do ponto de vista legal, todos passaram a ser regidos por um único Estatuto Docente.

Com o fim da ditadura e o retorno do sistema democrático, os docentes chilenos conseguiram recuperar direitos outrora retirados, e um marco decisivo para isso foi a aprovação do Estatuto Docente, lei n.º 19.070/1990. Em documento

publicado pelo Colégio de Professores de Chile, a expectativa gerada pela aprovação do Estatuto Docente fica explícita:

La promulgación de la Ley 19.070, efectuada el 27 de Junio de 1991, marca el inicio del proceso de recuperación de los derechos perdidos por los educadores (as) durante la dictadura militar. Este hecho clave solo es posible con la recuperación de la democracia en nuestro país. Dicha Ley es la culminación de una clara y nítida propuesta institucional en el contexto sociopolítico de colocar a la educación como prioridad nacional y al mismo tiempo, el inicio de la revalorización de la profesión docente, como elementos fundamentales del mejoramiento de la calidad y equidad de la educación chilena (PEÑA, 2005, p. 5).

O estatuto, ao qual estão sujeitos os empregos no setor municipal, passou a regular a profissão docente, estabelecendo uma remuneração mínima nacional, valorização da antiguidade e formação dos docentes através de incentivos remuneratórios, e normatizou a contratação e demissão dos docentes. O destaque que deve ser feito é que com as novas normativas, os docentes recuperaram a condição de servidores públicos e com o desenrolar da década de 1990 obtiveram ganhos salariais em termos reais próximos a 125% (MORDUCHOWICZ & LOUZANO, 2011).

Os docentes dos setores privados com ou sem subvenção estatal, tiveram suas condições laborais regidas pelo Código do Trabalho, mesmo conjunto de leis à qual estão submetidos todos os demais trabalhadores chilenos. Com isso, mesmo desenvolvendo uma mesma atividade laboral, as condições de trabalho dos professores são reguladas por diferentes sistemas de normas, a depender de quem é seu empregador (CLACSO, 2005). Contudo, marcadamente, esta é uma característica do sistema educacional chileno, uma vez que a flexibilização das leis que regulam a profissão é justamente um dos pilares das reformas educativas implementados do Chile há quase três décadas.

A aprovação do estatuto pode ser considerada como passo inicial do que se transformaria em uma discursiva adotada pelo Ministério da Educação, que passou a considerar os docentes com elemento central das reformas educacionais. Para Ávalos (2003), as políticas voltadas aos professores nos anos 1990 demonstram que o Estado Chileno reconhece que deles necessita para a implementação das políticas. No entanto, a autora sintetiza as ações do ministério como insuficientes à medida que não se concretizaram em políticas integradas e coerentes para a formação e desenvolvimento profissional docente.

No governo de Patricio Aylwin, especificamente nos anos de 1993 e 1994, foi evidenciado o conceito de “fortalecimento da profissão docente” (NUÑES, 2003), durante a elaboração do “Informe Capital Humano en Chile”, produzido pela Comissão Nacional para a Modernização da Educação, e que ficou conhecido como “Informe de Brunner⁴⁶”. Neste documento, explicitamente, o fortalecimento da profissão docente passa a ser considerado um dos eixos para a transformação da educação no país.

Entretanto o informe, no que diz respeito ao campo laboral docente, faz severas críticas ao modelo adotado no Estatuto Docente e nas pautas corporativas defendidas pelo sindicato docente (NUÑES, 2003). A crítica feita considerava como catastróficos para o sistema educacional elementos como: a garantia do estado como empregador único (em se tratando do setor municipal); certa estabilidade no emprego; salários e bonificações iguais para todos independente dos esforços individuais, e uma carreira baseada na antiguidade.

Por fim, no informe foi sugerido o pagamento por mérito como proposto para a reformulação da carreira docente. Destaca-se que apesar do documento em questão ter sido finalizado em 1993, ou seja, dois anos depois da aprovação do Estatuto Docente, os pontos centrais destacados como catastróficos recém estavam vigorando.

O Colégio de Professores, sindicato que representava os docentes no processo de elaboração do Informe Brunner, teve grandes dificuldades em romper com o processo instaurado, uma vez que havia interesses conflitantes (NUÑES, 2003), pois se por um lado conquistas recentes trazidas pelo estatuto estavam sendo colocadas catastróficas para a educação chilena, por outro lado havia um consenso de que mudanças no direcionamento das políticas educativas eram imprescindíveis.

O período é marcado por um processo de acomodação política, no qual se mantiveram as linhas fundamentais da etapa precedente (o governo ditatorial) para as políticas educacionais, não havendo resposta aos anseios dos docentes. Tais linhas, em resumo, se traduzem em: orientação das políticas tendo como foco a qualidade e equidade, o financiamento educacional com fundo público

⁴⁶ O informe foi elaborado por José Joaquín Brunner e Gregory Elacqua e entregue em maio de 1993. Ficou conhecido como Informe Brunner devido ao autor. Para a elaboração do informe, estiveram presentes diversos segmentos representativos do campo educacional da sociedade chilena, inclusive os representantes do Colégio de Professores do Chile.

subvencionando a educação pública e privada, com forte presença da educação privada, um crescimento efetivo do gasto educacional, e regulação das condições de trabalho docentes (CASTRO-PAREDES, 2012).

No governo seguinte de Eduardo Frei, iniciado em 1995, optou-se por adotar o diagnóstico e as propostas essenciais do informe Brunner. Como destacam Nuñez (2003) e Castro-Paredes (2012), neste período começou uma ampla reforma educacional, e no caso dos docentes, um foco na elaboração de programas que visavam o fortalecimento da profissão docente. As reformas iniciadas no período tinham aporte dos organismos multilaterais como Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que privilegiavam o atendimento de suas exigências mediante a garantia do financiamento das políticas.

Aquela conjuntura política garantia para os docentes a recomposição salarial, grande promessa do Estatuto Docente, pois como foi dito anteriormente os professores tiveram perdas salariais consideráveis durante o regime militar. Esta recomposição salarial deu as condições para a continuidade das negociações entre governo e sindicato, e a continuidade do apoio político de dirigentes sindicais aos governos concertacionistas⁴⁷ mesmo durante a elaboração do Informe e a implementação das reformas educacionais.

Outras consequências para os docentes foram as alterações na regulação do trabalho (NUÑES, 2003). A questão reformulada foi justamente a retirada da estabilidade garantida aos professores municipais pelo Estatuto Docente de 1991. Assim, a partir daquele instante era acatada a sugestão contida no Informe Brunner e substituiu-se uma relação de trabalho mais rígida por uma legislação mais flexível. E também nesse escopo reformista se instituía o SNED (Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estabelecimentos Subvencionados), que será analisado no item seguinte desta tese.

Havia um consenso social em torno da valorização e fortalecimento da profissão docente (BONIFAZ, 2011), neste sentido foi emblemático o discurso presidencial de Eduardo Frei em 1996. No discurso anunciou-se Programa de Fortalecimento da Formação Inicial Docente; programa de bolsas para estudantes

⁴⁷ Entende-se por Governos da Concertação, os quatro períodos presidenciais (1990-2010) durante os quais uma coalizão denominada “Concertação” de partidos democráticos esteve no poder no país.

destacados que escolhessem a carreira docente; bolsas de intercambio por um período breve no exterior⁴⁸; e prêmios de excelência docente.

Segundo Ávalos (2003) e Bonifaz (2011), nos anos 1990 houve a priorização do consenso sobre o conflito na relação entre o sindicato e o governo chileno. Desde 1997, após a realização do Congresso Nacional de Educação, o Colégio de Professores deliberou que seriam realizadas várias iniciativas para reformulação da carreira profissional docente no Chile.

O discurso e as práticas adotadas pelas reformas educacionais com vistas ao fortalecimento da profissão docente e melhorias na qualidade educacional são profundamente contestadas, uma vez que no início dos anos 2000 foram realizadas avaliações institucionais (SIMCE) e os resultados se mostraram insatisfatórios. A partir daí, se começou a pensar numa maneira das reformas e seus objetivos planejados “entrarem nas salas de aula” (CASTRO-PAREDES, 2010).

Nas eleições presidências de 2000, o candidato Ricardo Lagos que viria a ser eleito, durante o segundo turno das eleições, elaborou conjuntamente ao Colégio de Professores⁴⁹, um documento onde assumia um compromisso pelo fortalecimento da educação e da profissão docente. Em termos gerais:

La política educativa más importante del tercer gobierno comprende una campaña para mejorar aprendizajes instrumentales, el rediseño curricular en el primer ciclo básico, la reforma al perfeccionamiento docente, la apuesta para obtener el apoyo de los padres, la introducción de aseguramiento de la calidad de los resultados, aplicando evaluación de desempeño institucional y docente (OCDE, 2004).

Segundo Bonifaz (2011), no que se refere aos docentes, o período trazia uma expectativa de efetivação do processo de avaliação de desempenho

⁴⁸ Nesta questão, DONOSO (2013) adverte que em um universo de 100 mil professores até o ano de 2000, realizaram o programa de intercâmbio apenas 4.200. Considera-se que esta política teve um efeito mais simbólico já que se tratava de um incentivo de profissionalização para um conjunto de professores massacrados durante a ditadura. E não houve articulação por parte do MINEDUC e dos empresários no campo educacional para que o intercâmbio garantisse a difusão da experiência, de aprendizagens e práticas pedagógicas entre os docentes.

⁴⁹ Segundo Nuñez (2003), dois motivos favoreceram esta convergência: O primeiro considera a aceitação e simpatia dos professores por Ricardo Lagos devido a sua atuação como Ministro da Educação no primeiro governo da Concertação Democrática, no qual foi aprovado o Estatuto do Magistério. Outro motivo reside no fato de que movidos por disputas eleitorais no sindicato, num contexto de estagnação econômica em 1998, os docentes fizeram uma greve por melhorias na remuneração, exigindo um índice de reposição com altíssima repercussão financeira. A greve se prolongou, o governo manteve os patamares oferecidos no início da greve e ainda descontou os dias parados dos professores. Esta condição fragilizada da representação sindical e o carisma do candidato à presidência acenaram para a convergência mencionada.

apresentado na primeira versão do Estatuto Docente e que seguia sem regulamentação, mas era um ponto de tensão entre governo e sindicato, já que para este último as avaliações deviam estar articuladas a processos formativos e não punitivos meritórios.

Este tensionamento constante permitiu que o grêmio docente situasse sua linha de atuação em reivindicações salariais, primeiro recorrendo a instituições externas como o CEPAL e universidades (NUÑES, 2003) na elaboração de propostas salariais com base no que chamavam de dívida histórica que consistia na recuperação salarial dos docentes a patamares entregues a eles nos idos anos 1960. O percentual para a recomposição e pagamento da dívida histórica seria em torno de 67%. Obviamente não se teve acordo nesse índice com o governo e o sindicato passou a reivindicar uma equiparação salarial aos demais profissionais do setor público.

Partindo das reivindicações do sindicato docente, o governo elaborou um estudo no qual considerava que a remuneração de ingresso dos professores era muito próxima e, por vezes, até superior aos demais profissionais do setor público. Todavia, ao longo da trajetória profissional verificou-se que a remuneração docente seguia homogênea e estagnada, assim comparada às remunerações de outros profissionais do setor público, e consideradas as trajetórias desse segmento, verificou-se que a remuneração docente passava ao longo da carreira a ser inferior. Diante desse quadro cogitou-se a possibilidade de avanço efetivo nos patamares de remuneração, mas a proposta governamental considerava necessário manter patamares distintos de remuneração salarial. Assim, a racionalidade econômica de diferenciação de remuneração foi articulada a uma lógica educacional (NUÑES, 2003).

Na versão original do Estatuto Docente foram definidos amplamente os critérios para a operacionalização do sistema de avaliação de desempenho. Nele estava prevista a instauração de comissões qualificadoras, que eram compostas por diretores do estabelecimento ao qual pertenciam os avaliados, um representante do segmento docente do mesmo estabelecimento de ensino e um representante da municipalidade. Considerando que as práticas poderiam ser punitivas, o grêmio docente de antemão se mostrou contrário às avaliações. Postura que em seu Congresso Nacional de Educação de 1997 foi revista, e firmou-se a posição na qual

o sindicato defenderia uma concepção de avaliação formativa e cooperativa (ÁVALOS, 2003).

Essa convergência culminou na publicação do “Marco para la Buena Enseñanza”⁵⁰ em 2003, que foi construído por um comitê técnico formado pelo Colégio de Professores, MINEDUC e pela Associação Chilena de Municipalidades. Seu objetivo era a substituição do modelo de avaliação proposto no estatuto docente, por um instrumento com uma função formativa orientada ao desempenho profissional dos docentes.

Embora o informe em questão abordasse precisamente a formulação de políticas e a gestão de um sistema de avaliação, o contexto de debate entre o sindicato e o Ministério da Educação favoreceu também inserção de outra demanda, qual seja, a reformulação da carreira docente, a qual passou a ser pautada em mesas de negociação com o MINEDUC a partir de 2003. E precisamente em 2005 voltou-se a debater a questão no Congresso Pedagógico do Colégio de Professores.

A partir das análises de Donoso (2013), nota-se que a transição do governo de Ricardo Lagos para o quarto governo da concertação democrática sob o comando de Michele Bachelet, evidenciou que transcorrida mais de uma década desde o fim da ditadura militar, verificou-se que os princípios neoliberais que orientavam a institucionalidade do sistema educacional chileno permaneciam inalterados. Entre as questões problemáticas estavam o modelo de financiamento baseado em subsídios à demanda; a municipalização; a base legal para as políticas educacionais, a LOCE, que havia sido definida ainda nos auspícios do regime militar.

O início do governo de Michele Bachelet (março de 2006) centrou sua intencionalidade no estabelecimento de proteção à infância, a criação de uma subvenção preferencial e o fortalecimento das políticas dos governos anteriores (CASTRO-PAREDES, 2012). Os primeiros propósitos foram se materializando, entretanto o terceiro foi interrompido por uma grande mobilização social, conhecida como a “revolta dos pinguins”⁵¹:

⁵⁰ Abordaremos a temática na próxima sessão sobre a Avaliação de Desempenho.

⁵¹ Chamou-se de Revolta dos Pinguins o movimento estudantil de 2006, quando os estudantes tomaram as ruas e escolas. A referência aos pinguins advém dos uniformes utilizados pelos estudantes secundaristas, base essencial daquele movimento.

“La Rebelión de los Pingüinos”, como es conocida en Chile, interrumpió al país de su letargo, de su anquilosada transición, donde mayormente decide el centro, sin rescatar a la periferia. El movimiento demanda gratuidad para rendir la Prueba de Selección Universitaria, y en el pase escolar, 23 la derogación de la LOCE, la mejora de infraestructura, la revisión de la municipalización educativa y de la Jornada Escolar Completa, y el fortalecimiento de las condiciones de la Enseñanza Media Técnico Profesional (CASTRO-PAREDES, 2012, p. 109).

Tratava-se, sobretudo, de evidenciar a demanda existente por educação pública e gratuita, como objetivo central da educação na qual todos os cidadãos tivessem as mesmas condições e oportunidades de acesso (CASTRO-PAREDES, 2012).

O movimento estudantil que eclodiu no Chile neste período, trazia um elemento novo para o debate político, pois se tratava de uma profunda contestação ao modelo de gestão social da educação herdado do neoliberalismo. Demanda não assumida por outros segmentos sociais como estudantes universitários, sindicato docente ou partidos políticos. O que se viu foram estudantes secundaristas reivindicando mudanças na LOCE e no modelo de financiamento da educação (DONOSO, 2013).

Como resposta às manifestações sociais, o governo articulou a criação de um *“Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación”*⁵². Entre as temáticas debatidas, e observando alguns acordos possíveis, pode-se considerar a assimetria entre a liberdade de ensino e o direito à educação, quando este direito é expresso mais no sentido de acesso, sem que se faça a devida articulação com a qualidade. Também compuseram as temáticas do conselho: a garantia de permanência e sucesso no sistema escolar; identificou-se a crise de gestão do sistema municipal; a problemática que envolvia o sistema de subvenções onde não são consideradas as diferenças socioeconômicas dos estudantes, nem a localização dos estabelecimentos em territórios mais complexos quanto ao acesso e cobertura.

⁵² Neste cenário, o Conselho Assessor Presidencial para a Qualidade da Educação foi instaurado em 7 de julho de 2006 pela presidente Michele Bachelet. O conselho tinha como atribuições fazer recomendações e sugestões para melhoraria da qualidade da educação que era oferecida em escolas e liceus do país a todas as crianças e jovens chilenos sem importar suas origens econômicas, sociais e culturais. Entre os 81 membros do conselho estavam parlamentares, especialistas em educação, acadêmicos, pessoas vinculadas a entidades confessionais religiosas, representantes dos povos indígenas, e por distintos setores vinculados a educação no país: pais de família, estudantes secundários e universitários, docentes e assistentes da educação (dos setores subvencionados) e privados, reitores de universidades estatais e particulares. Neste sentido o conselho era plural, representado através de diversas crenças, posições políticas, buscou-se incorporar as diversas visões de interesses, responsabilidade de quem se encarrega de levar adiante a tarefa educativa. ((Chile, Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

O conselho, ainda que sem a obtenção de consenso, chegou a debater uma nova institucionalidade e a redefinição do papel do estado na educação. Desse processo adveio a ideia de criação uma Superintendência de Educação, que primeiro teria como objetivo supervisionar os estabelecimentos de ensino para assegurar qualidade educacional e, em segundo plano, se preocuparia com os padrões de qualidade do sistema (DONOSO, 2013, p. 77-78).

No que se refere às políticas para os docentes, o “*Consejo Asesor Presidencial*” produziu um informe no qual situa o processo de desconstrução da carreira docente ocorrido a partir do período ditatorial, e destaca a aprovação do Estatuto Docente em 1991 como resposta ao retrocesso das condições de trabalho docente dos anos que o precederam. No estatuto foi possível recuperar significativos direitos que haviam sido perdidos ainda que a condição de empregados estatais não fosse reestabelecida (CHILE, Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

O informe, entregue em dezembro de 2006, ao tratar do modelo vigente de Estatuto Docente não apresentava consenso. Ao contrário, evidenciou-se uma cisão entre as posições dos membros do conselho, no que diz respeito à estabilidade dos professores, à avaliação de desempenho e à carreira docente:

QUADRO 15 - AS POSIÇÕES DO CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN/2006 SOBRE O ESTATUTO DOCENTE:

	Posição A	Posição B
Estabilidade	Critica a excessiva rigidez do estatuto em relação à estabilidade laboral dos docentes; Defende a possibilidade do diretor do estabelecimento (interferir na permanência ou não do docente no sistema; e a estabilidade impede que se tenha clareza sobre boas e más instituições formadoras de professores).	Critica a flexibilização já existente no Estatuto ao estabelecer diversas causas de término das relações de trabalho. Denúncia que, como o estatuto permite que 20% planta docente seja por contratos, na prática esse número aumenta significativamente nos municípios.
Avaliação de Desempenho Docente	Defende a revisão do modelo de Avaliação de Desempenho, para que diretores possam ter maior poder de influências nas decisões. Destaca ser necessário articular a avaliação de desempenho docente aos resultados de aprendizagens dos alunos.	Considera que o sistema de avaliação existente é rígido e punitivo.
Carreira e Desenvolvimento Profissional docente	Defende a flexibilização das relações nos moldes do mercado.	Destaca a importância da carreira e do desenvolvimento profissional docente, e uma revisão de elementos do atual estatuto.

FONTE: CHILE (2006), ELABORAÇÃO DA AUTORA.

Ademais das posições divergentes sobre o regramento legal das condições laborais docentes, o informe em sua amplitude apresentava consensos em torno da necessidade de mudanças estruturais na carreira docente. Com vistas a este fim, pensavam estratégias que em longo prazo pudessem: tornar a carreira docente mais atrativa; favorecer o desenvolvimento profissional docente; garantir melhores condições de seleção para o ingresso na carreira docente (CHILE, 2006).

O informe expôs debates centrais sobre a reformulação da carreira docente e que permanecem sem resolução até os dias atuais. O primeiro deles diz respeito à extensão ou não dos mesmos regramentos legais a todos os docentes do regime subvencionado, pois pela lógica do atual Estatuto Docente, somente alcança a vida laboral dos docentes dos estabelecimentos de ensino municipais com subvenção estatal. O segundo ponto não consensuado diz respeito à retomada do status de servidor público dos docentes. No tocante a esta questão, há entre os conselheiros aqueles que defendem tal posição, e outro grupo que afirma ser necessária a revogação do estatuto especial para a carreira docente, e a submissão dessa relação trabalhista ao Código Geral do Trabalho. Há uma visível tentativa de expor as posições divergentes sem de fato assumir um lado.

A contribuição dos conselheiros na sessão sobre os docentes foi a definição de alguns critérios que devem orientar em linhas gerais o desenho de uma Carreira Profissional Docente, para tanto defendeu-se: a) uma carreira capaz de atrair melhores e mais talentosos docentes, sendo que o argumento central é a valorização salarial da profissão docente; b) uma Carreira Profissional Docente com regulação nacional e gestão local, partindo da premissa de regramentos nacionais, mas a gestão da carreira devendo permanecer com os diretores das escolas municipais ou os empresários da educação no sistema particular subvencionado; c) uma carreira que reconhece a articulação entre capacidade e desempenho docente em função da qualidade e equidade educativa, neste sentido exalta-se o modelo vigente de avaliação de desempenho atribuindo a este um valor significativo num novo modelo de carreira docente; d) uma carreira mais ágil na qual os docentes avancem e se desenvolvam profissionalmente, entretanto, isso deve ocorrer sem que a antiguidade seja um elemento central para a evolução salarial, e ao mesmo tempo não se garantem formas de estabilidade no emprego, a possibilidade de rompimento do contrato é, todavia, uma forma de assegurar a qualidade educacional; e) uma carreira que reconheça diferentes méritos e motivações dos docentes.

As premissas definidas no informe do *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación* impulsionaram o debate sobre a Carreira Profissional Docente. E no ano seguinte, 2007, o sindicato promoveu mais seminários de reflexão que balizaram a definição de um posicionamento da entidade sobre a temática. O sindicato realizou também uma ampla consulta aos professores para compreender a concepção de carreira que almejavam os profissionais e os métodos mais eficazes para conquistar tais modificações. Definida uma concepção de carreira docente, em 2008 o sindicato ratificou a necessidade de formalizar uma mesa de negociação com o MINEDUC. *“La mesa se reunió periódicamente desde el 10 de abril del 2008, generando un primer documento de avance, en el que se plasman ciertos criterios comunes pero también varias disidencias. El informe fue entregado al ministerio em 22 noviembre de 2008”* (COLÉGIO DE PROFESORES, 2010).

O sindicato decidiu suspender as negociações com o MINEDUC, por desentendimentos acerca da Construção do Projeto de Lei Geral da Educação. Este projeto de lei, em parte motivado pelo levante do movimento estudantil de 2006, tinha como objetivo substituir a LOCE, lei advinda da ditadura militar que no ano de 2009 ainda vigorava.

A crítica ao projeto consistia no fato de que estava previsto que professores não habilitados pudessem ministrar aulas no ensino médio/secundário, o que contrariava na essência a proposta de profissionalização contida na concepção de carreira elaborada pelos professores chilenos. Entretanto o projeto de lei foi aprovado:

De hecho en el 2009 –en plena agitación de aspiraciones presidenciales y conflicto Estado chileno con los pueblos originarios del Sur– se promulgó casi en silencio la Ley N° 20.370 General de Educación (LGE). Sin duda, la omisión pública de un anuncio de esta magnitud y la ausencia de complacencia ciudadana demuestra que no se hizo la tarea totalmente, que los acuerdos convocaron a unos y no a todos, que tanto los requerimientos como las indicaciones posiblemente se alinearon (CASTRO-PAREDES, 2012, p. 109).

Ainda segundo a autora, a aprovação da Lei Geral da Educação, nº 20.370/2009, não acarreta mudanças na institucionalidade educativa no Chile, pois a lógica predominante segue sendo a do mercado neoliberal. Não ocorrem mudanças na estrutura de financiamento, tão pouco se verificou mudanças na formação,

avaliação e nas condições de trabalho dos docentes. Sendo este um debate postergado para o governo seguinte.

A Lei Geral de Educação não apresentou, de fato, uma proposta de Carreira Profissional Docente. E seguida à aprovação da lei, o Chile passou por uma mudança de ordem política eleitoral, uma vez que Michele Bachelet não conseguiu fazer seu sucessor e findou-se um ciclo político inaugurado com a redemocratização conhecido como governos da concertação democrática, já mencionado.

Sebastián Piñera, do partido de centro-direita *Renovación Nacional*, em seu primeiro ano de gestão, através do ministro da educação Joaquín Lavín, designou um comitê de especialistas para elaborar uma proposta de Carreira Profissional Docente. Diferentemente da lógica estabelecida na formação do Consejo Asesor de 2006, o comitê nomeado por Joaquín Lavín, não apresentou uma diversidade ideológica na sua composição.

A síntese na qual chegou o comitê foi expressa no documento chamado de *Panel de Expertos/2010: "Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno"*. O documento reconhecia a necessidade de se garantir uma boa formação inicial docente; a elaboração de uma carreira profissional docente que permitisse a atratividade da profissão entre jovens com bom desempenho acadêmico; a retenção na carreira docente desses profissionais destacados; e reforçava a necessidade de garantir que os empresários/donos de estabelecimentos privados e os diretores das escolas tivessem maior autonomia na avaliação do quadro de docentes.

Tais propostas originárias do Panel de Expertos deram origem a dois projetos de lei: el Proyecto de Ley que crea el Examen de Excelencia Profesional Docente y la Asignación de Excelencia Pedagógica Inicial⁵³, y el Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación.

Este último transformou-se na Lei 20.501 de 2011 que alterou significativamente o estatuto docente. Entre as alterações propostas, estava um plano de retiro para os docentes que cumpriam os requisitos para a aposentadoria. A aposentaria é postergada pelos professores chilenos, pois significa grandes perdas em termos salariais. Mas esta política tem outra faceta, que se traduz na intencionalidade de atrair novos quadros para a profissão docente.

⁵³ A mensagem de lei nº 370-358, que ingressou no Congresso Nacional Chileno em 27 de outubro de 2010, foi retirada pelo executivo em 30 de novembro do mesmo ano.

Nesses termos, os professores que cumpriam os requisitos para aposentadoria até dezembro de 2012, receberiam um bônus salarial compatível em proporcionalidade às horas de contrato e antiguidade (no máximo de onze anos de trabalho). Montante este a ser pago em parte pelo Ministério da Educação e em parte pela municipalidade.

A mesma lei reitera mudanças no artigo 70 do Estatuto do Docente, no que tange ao sistema de avaliação docente:

Cada vez que un profesional de la educación resulte evaluado con desempeño insatisfactorio, deberá ser sometido al año siguiente a una nueva evaluación, pudiendo el sostenedor exigirle que deje la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula. Si el desempeño en el nivel insatisfactorio se mantuviera en la segunda evaluación consecutiva, el profesional de la educación dejará de pertenecer a la dotación docente. Los profesionales de la educación que resulten evaluados con desempeño básico deberán evaluarse al año subsiguiente, pudiendo el sostenedor exigirle que deje la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula. En caso de que resulten calificados con desempeño básico en tres evaluaciones consecutivas o en forma alternada con desempeño básico o insatisfactorio durante tres evaluaciones consecutivas, dejará de pertenecer a la dotación docente (CHILE,2011).

Dessa maneira, a avaliação de desempenho passou a ser um critério para demissão dos professores, daí advém outra mudança introduzida com esta normativa, através dela ocorre uma maior flexibilização nas relações de trabalho docente, na qual se estipula que até 5% dos docentes podem ser demitidos anualmente. Os critérios utilizados para a demissão podem seguir esta classificação: primeiro demite-se os docentes em idade de aposentadoria que foram mal avaliados, em seguida aqueles que independentemente da avaliação estão em idade para aposentar-se, depois os outros docentes que foram mal avaliados e, por fim, docentes que apresentaram problemas de saúde que os levaram a apresentar atestados médicos por mais de seis meses em dois anos.

Cinco meses após a aprovação da Lei 20.501, o governo enviou outra mensagem de lei 456-359 à Câmara de Deputados, desta vez o objetivo do projeto era estabelecer um sistema de promoção e desenvolvimento profissional docente do setor municipal. A mensagem excluiu os docentes do setor particular subvencionado

que são aproximadamente 60% do total dos docentes que atuam na educação básica e média no país.

Esse tem sido um dos pontos de discórdia entre sindicato e governo. O sindicato manifesta a preocupação com os professores do setor subvencionado, já que eles não estariam contemplados no projeto de carreira profissional docente. O argumento central do Colégio de Professores se refere ao fato de que o estado garante o financiamento do setor subvencionado, assim sendo também deve regular a carreira dos docentes que atuam neste setor. Os argumentos do sindicato docente são assim explicitados:

[...] el Estado sostiene el financiamiento de esta Carrera en el aumento de la subvención, recursos que reciben tanto los colegios municipales como particular subvencionados. Sin embargo, al hacer obligatoria la carrera sólo para los municipales, es legítimo pensar que este aumento de fondos será un nuevo incentivo para lós sostenedores privados que no estarán obligados a traspasar este aumento a rentas de sus docentes, favoreciendo el lucro de este sector (COLÉGIO DE PROFESSORES, 2012).

Afora este embate inicial da proposta, há outros pontos de tensionamento e disputa, especialmente no que diz respeito ao ingresso na carreira, o desenvolvimento profissional docente, a remuneração e as horas letivas e não letivas, como podemos observar no quadro abaixo:

QUADRO 16 - COMPARAÇÃO DAS PROPOSTAS DO GOVERNO CHILENO E DO COLÉGIO DE PROFESSORES SOBRE A CARREIRA PROFISSIONAL DOCENTE

Tema	Proposta do sindicato	Proposta do governo
Abrangência da Carreira	Carreira profissional docente universal para os setores financiados pelo estado	Exclusivamente para o setor público
Ingresso	Obtenção de títulos em instituições credenciadas pelo Estado. Deve-se organizar um concurso nacional e rigoroso, com participação de professores eleitos por seus pares nas comissões de concurso. E uma vez aprovado o docente deve receber um acompanhamento inicial na profissão.	Criação de um exame de excelência pedagógica, neste o exercício da profissão passaria a estar condicionada a realização e aprovação neste exame.
Desenvolvimento profissional docente	Manutenção da atual Avaliação de desempenho docente, como principal forma de movimentação na carreira docente. Devem considerar a experiência docente, e os anos de serviço. Assim como as atividades desenvolvidas pelo docente no	Deverá acontecer em dois níveis: Local: os diretores das escolas considerando a conduta e os resultados de aprendizagens. Nacional: O Mineduc certificará as habilidades dos docentes, classificando-os nos níveis/tramos:

	seu local de trabalho: Atividades diretivas, cursos, etc.	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>desarrollo inicial</i> 2. <i>desarrollo temprano</i> 3. <i>desarrollo médio</i> 4. <i>desarrollo superior</i> 5. <i>desarrollo expertos</i>
Remuneração	Deve existir uma Remuneração Básica Mínima Nacional, com efeitos sobre todos os níveis da carreira.	Põe fim na Remuneração Básica Mínima Nacional, e cria o Ingresso Mínimo Docente. Nesta é considerado o produto de cada nível considerando o número de horas contratadas e os anos de serviço.
Horas letivas e não letivas	Indica que 60% da jornada deve ser com horas letivas e 40% para horas não letivas	Não estabelece objetivamente um patamar, entretanto designa que numa jornada de 44 horas semanais 31 horas sejam em atividades letivas.

FONTE: A AUTORA COM BASE (COLÉGIO DE PROFESSORES, 2012).

Como vimos anteriormente este projeto iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2012, e somente em novembro de 2013 foi aprovado naquela casa legislativa e, posteriormente, seguiu para o Senado em dezembro onde aguarda apreciação.

5 A CARREIRA DOCENTE NO CHILE

5.1 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COM INCREMENTO SALARIAL

A carreira profissional docente e a estrutura salarial dela decorrente enfrentam questionamentos de várias ordens na América Latina (SCHULMEYER, 2003; FRANCO, 2005; TORRECILLA, 2007; SOUZA, 2008), e dois pontos centrais nestes questionamentos dizem respeito primeiro ao fato de que são comuns na região modelos de carreiras que consagram a antiguidade como principal forma de evolução salarial, dessa forma independente do desempenho, esforço e desenvolvimento profissional, os docentes recebem a mesma remuneração. Uma segunda questão está no fato de para lograr maior êxito remuneratório os docentes devem abandonar as salas de aulas, migrando para funções diretivas no sistema escolar como um todo.

Nesse sentido, Mizala & Romaguera (2000a; 2000b; 2002) afirmam que “esses problemas levaram os economistas que trabalham na área de educação a insistir na necessidade de reformar as estruturas salariais docentes e introduzir sistemas de incentivos”. E, no caso chileno, o estabelecimento de incentivos monetários aos docentes acompanha a orientação política mercadológica no setor educacional que estabeleceu subsídios à demanda por educação, a conhecida política de vouchers.

As políticas para instituição de um programa de avaliação de desempenho aos docentes chilenos foram determinadas no texto da lei 19.070 de 1990 que aprovou o Estatuto Docente. Entretanto, esse processo foi marcado por intensos debates e evidentemente impasses quanto às características e formas que teria tal avaliação.

O estabelecimento de incentivos monetários vinculados ao desempenho docente e resultados educacionais, como elemento presente na estrutura da carreira docente, concretizaram-se em 1995 com o estabelecimento do SNED – Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estabelecimentos Educacionais subvencionados/Lei 19.410. Não se tratava de uma avaliação de desempenho individual dos docentes, mas sim uma avaliação institucional considerando os resultados dos estudantes nas provas SIMCE:

A lei que criou o SNED estabeleceu que a medição do desempenho dos estabelecimentos educacionais devia considerar os seguintes fatores: efetividade, superação, iniciativa, melhoria das condições de trabalho e adequação do funcionamento do estabelecimento, igualdade de oportunidades e integração e participação de professores, pais e agentes. Com esses fatores se constrói um Índice SNED, que é estimado para cada um dos recintos escolares do país. Finalmente, são selecionadas as escolas com maior pontuação, até completar 25% da matrícula escolar de cada região do país. Como se observa, um critério central no SNED é a pontuação obtida pelo colégio nas provas SIMCE, nos diferentes níveis escolares. Nesse sentido, embora o SNED considere alguns indicadores de processo, ele dá ênfase aos resultados do processo educativo. Por outra parte, o SNED considera tanto o nível de pontuação das provas padronizadas (efetividade) como sua evolução no tempo (superação) (MIZALA & ROMAGUERA, 2003, p. 38).

Nesse processo os estabelecimentos de ensino são avaliados a cada dois anos, 25% dos estabelecimentos com melhor índice avaliativo recebem um bônus, chamado de *Bonificación de Excelência Acadêmica*, e 90% do montante recebido pelo responsável legal dos estabelecimentos, municipais ou particulares subvencionados, devem ser distribuído aos docentes considerando suas horas de contrato. E os outros 10% devem ser distribuídos aos docentes destacados conforme critérios do próprio estabelecimento de ensino (MINEDUC, 2013).

Esta política iniciada em 1996 permanece até os dias atuais, vale ressaltar que todos os estabelecimentos subvencionados, sejam eles municipais ou particulares-subvencionados, participam do sistema de avaliação⁵⁴.

Diante do estabelecimento desta subvenção por desempenho, o Colégio de Professores reviu sua posição histórica sobre tais políticas uma vez que esta realidade estava dada, tanto no Estatuto Docente, quanto no SNED. Assim, a postura contrária ao estabelecimento de avaliação de desempenho com repercussão na remuneração dos docentes, cedeu espaço para uma postura mais flexível. E após a realização de seu Congresso/1997, a entidade iniciou interlocução com o Ministério da Educação, não sem antes promover o debate com sua base sindical. Aderindo à negociação, o Colégio de Professores estabeleceu um princípio inegociável, quanto à concepção de avaliação que era defendida pela entidade sindical e seus afiliados assim “a avaliação deveria ter um caráter formativo, orientado ao aprimoramento do desempenho profissional docente” (CONSED, UNESCO, 2007).

⁵⁴ No biênio 2012/2013 foram um total de 62.482 docentes que receberam aproximadamente US\$ 1.463,78 distribuídos em três parcelas ao longo do ano.

Em decorrência disso, o Ministério da Educação e o Colégio de Professores iniciaram um processo de discussão por uma proposta de Sistema de Avaliação de Desempenho Profissional Docente no Chile.

Ao final dos anos 1990, no período democrático, os partidos de oposição ao governo de *concertación* politizaram a discussão sobre a avaliação do desempenho docente e começaram sistematicamente a atribuir os resultados insatisfatórios dos alunos do sistema municipal à qualidade do desempenho dos professores e, indiretamente, à falta de ação mais efetiva de controle dos professores pelo governo. Uma vez estabelecido este debate no parlamento, o mesmo ganhou exposição midiática. *“Essa crítica referia-se à falta de mecanismos para dispensar professores incompetentes e ao fato de o governo não ter ainda implementado o sistema de avaliação de desempenho previsto no Estatuto Docente”* (GÓMEZ, 2007).

Avaliando a participação do Colégio de Professores nos processos de discussão acerca da temática, Franco (2007) ponderou que o sindicato entendeu que a não participação no processo reforçaria a pressão por mais educação privada subvencionada:

Para mim, não resta dúvida de que a participação dos docentes na negociação da avaliação do desempenho docente ocorreu quando o sindicato viu-se pressionado pelas circunstâncias, sem o que tenderia a considerar que a avaliação deveria ficar para mais tarde, quando melhores condições de trabalho estivessem garantidas. Entendo que a avaliação do desempenho docente deve ser parte integrante do processo de conquista de melhores condições de aprendizagem para os alunos e melhores condições de ensino para os docentes (FRANCO, 2007, p. 47).

Segundo Gómez (2007), os primeiros passos para a criação do Sistema Nacional de Avaliação Docente foram dados entre 1997 e 1999. Em 1997, foi realizado o primeiro Congresso Nacional de Educação pelo Colégio de Professores, o enfoque foi além de debater as reformas de caráter neoliberal que davam ênfase a privatização das escolas no Chile, discutir a avaliação das políticas educativas em curso e também a própria avaliação dos docentes.

Em 1999, foi elaborado um documento intitulado “Critérios Fundamentais de um Sistema de Avaliação dos Profissionais da Educação”, por uma comissão bipartite (representantes do Colégio e do MINEDUC) com a intenção de configurar um sistema de avaliação formativo orientado ao aprimoramento do desempenho profissional docente. A polêmica central que perpassou a construção do documento

centrava-se na concepção de avaliação de desempenho com incentivos salariais de ambos agentes. O Colégio dos Professores entendia que avaliação dessa forma estabeleceria um controle excessivo e a competitividade entre os docentes, já o Ministério da Educação sustentava a coerência entre a avaliação formativa e o desenvolvimento profissional com a instituição de incentivos de desempenho.

No biênio de 2000/2001, a Associação Chilena de Municipípios⁵⁵ passou a compor a dita comissão, que se tornava tripartite. Esta comissão produziu um Relatório em torno do tema: *Hacia un Sistema de Evaluación del Desempeño*, contendo os elementos essenciais de uma proposta para o Sistema de Avaliação Docente no Chile. Este documento subsidiaria o “anteprojeto de lei que traduziu o acordo entre o Colégio de Professores e o Ministério da Educação – assinado em 14 de novembro de 2000. No acordo manteve as tensões entre duas lógicas antagônicas: gratificações isoladas e gratificações vinculadas a uma carreira profissional” (GOMEZ, 2007, p. 41).

O diálogo entre sindicato e governo acontece. Entretanto, a despeito de construir um consenso e formatar uma política nacional de avaliação de desempenho, essa discussão é postergada, e são realizadas expressivas alterações no artigo 70 do Estatuto Docente que delineia a avaliação docente, não como política efetiva, mas como mais um componente de remuneração baseado em desempenho.

A posição do sindicato parece ser constantemente fragilizada⁵⁶, uma vez que ele estabelece como princípio um modelo de avaliação formativa, e o que se verifica nas alterações feitas no estatuto são propostas de avaliação de desempenho que reafirmam o caráter punitivo e a vinculação do mérito a recursos financeiros aplicados na remuneração. Os integrantes do sindicato:

⁵⁵ Associação Chilena de Municipípios/Asociación Chilena de Municipalidades: Criada no ano de 1993, tem como objetivo “representar a los municipios de Chile ante organismos públicos, privados, regionales, nacionales e internacionales y apoyar política y técnicamente a sus asociados en la profundización de la democracia, la descentralización, el mejoramiento y modernización de la gestión municipal” (<http://www.munitel.cl/>).

⁵⁶ Esta fragilidade não se origina apenas no processo de reforma iniciado na década de 1990: está também diretamente vinculada à reorganização das forças políticas após o regime de Pinochet. Ainda durante a repressão, os exilados da coalizão comunista/socialista, em contato com a social-democracia internacional, à semelhança do que ocorreu em outros países nas mesmas circunstâncias, caminhou na direção do neoliberalismo. Como resultado, após a retomada do processo democrático, o eixo de esquerda foi substituído por uma coalizão dos socialistas com a Democracia Cristã, de que resultou o isolamento do Partido Comunista e o enfraquecimento das forças de esquerda, afetadas também pela crise de identidade das esquerdas internacionais, ocasionando sua divisão e a perda da capacidade de intervenção nacional. (KRAWCZYK & VIEIRA, 2003, p. 14-15).

Questionam a diversidade salarial e constataam que isso divide a categoria, pois os professores que têm maiores salários e estão nas melhores escolas encontram-se satisfeitos, enquanto os insatisfeitos se concentram nas escolas municipalizadas das cidades mais pobres. (KRAWCZYK & VIEIRA, 2003, p.14)

Corroborando com esta análise, em janeiro de 2001 através da Lei 19.715, se estabelece outro componente de remuneração vinculado à avaliação de desempenho, a “Asignación de Excelencia Pedagógica” que passou a vigorar após o ano de 2002. O objetivo da avaliação, contido no texto legal era o reconhecimento do mérito profissional dos docentes de aula, favorecer sua permanência em sala de aula e reconhecer entre os docentes àqueles que manifestam conhecimentos, habilidades e competências acima da média (CHILE, 2001).

Para receber a gratificação/ou bônus remuneratório por um período de quatro anos, os docentes devem cumprir dois requisitos: a) ser considerado docente de excelência, segundo processo seletivo organizado pelo ministério da educação. O mecanismo seletivo organizado pelo Ministério da Educação foi uma prova de conhecimento e a elaboração de um portfólio no qual o docente apresentasse suas experiências pedagógicas mais exitosas; b) Estar em sala de aula e ter mais de 20 horas na função de docência em estabelecimentos subvencionados.

A referida lei também instituiu a *Red de Maestros y Maestras*, que seria formada por docentes bem avaliados na “Asignación de Excelencia Pedagógica” (AEP), os quais ao cumprir os mesmos requisitos exigidos para a acreditação, além de receber outro bônus salarial, passaram a exercer atividades distintas em condições especiais, podendo ser professores tutores, realizar estágios no exterior, entre outras atribuições.

Nos programas definidos pela Lei 19.715 de 2002, os docentes optam e realizam a acreditação por decisão voluntária. A lei sofreu alterações no decorrer dos anos, mas segue com os mesmos princípios desde o início do programa governamental. De fato, verificando os dados do MINEDUC (2012), observa-se a baixa adesão, num sistema que conta com mais de 180 mil docentes, apenas 1.433 postularam à acreditação e destes, 70% foram aprovados. O processo de acreditação conta ainda com quatro níveis nos quais são considerados os biênios que cada professor apresenta de exercício da docência: tramo I (até cinco biênios); tramo II (seis até 10 biênios); tramo III (onze até quinze biênios); tramo IV (dezesseis ou mais biênios). Os aprovados se qualificaram para concorrer a uma vaga na *Red*

de Maestras y Maestros. Na AEP, o número de vagas é definido por lei orçamentária anualmente e o bônus financeiro é pago mensalmente aos professores classificados pelo sistema.

Após a publicação da lei, e ainda em 2001, o MINEDUC e o Sindicato realizariam um Seminário Internacional⁵⁷ sobre a criação do sistema nacional de avaliação de desempenho, pois até a referida data não existia um sistema de avaliação de grande envergadura que abarcasse todos os docentes de estabelecimentos subvencionados. No seminário foram analisados exemplos de avaliação de docentes em outros países como Cuba, EUA e Inglaterra. Em decorrência do debate realizado no seminário, no mês de outubro do mesmo ano, as partes selaram acordos e explicitaram os desacordos em torno de uma proposta:

O acordo selado ratificou três pontos básicos: caráter formativo da avaliação orientada por critérios e padrões de desempenho; avaliadores pares credenciados pelo Sistema Nacional de Avaliação; períodos e prazos de avaliação (a cada três ou cinco anos). Todavia permaneceram os seguintes pontos de conflito: caráter voluntário ou obrigatório da primeira avaliação de cada docente e sua aplicação simultânea ou não aos docentes de uma mesma escola; mecanismos de seleção dos avaliadores; consequências da avaliação dos docentes com resultados não satisfatórios e que não melhoram em prazos determinados; estímulos econômicos para os docentes com resultados “destacados”, com ou sem vínculo com a carreira; graus de descentralização do processo na administração do sistema (GOMEZ, 2007, p. 46).

Em junho de 2003, a Comissão Técnica Tripartite, formada por Colégio de Professores, Ministério da educação, e Associação de Municípios entregou o Informe Final do Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho Profissional Docente. Em julho, o Colégio de Professores realizou uma consulta nacional sobre a proposta de sistema de avaliação e obteve a participação de 80% do magistério municipal (65.846 docentes), destes 63% aprovavam as medidas anunciadas pelo informe. Dessa forma, as características do sistema, as formas de implementação e as consequências da avaliação definidas na proposta foram aceitas pela maioria do magistério nacional.

O informe apresentado pela comissão tripartite foi relevante à medida que deu suporte para a elaboração da Lei 19.961 de 2004 que estabeleceria o Sistema

⁵⁷ Segundo Gómez (2007), o seminário marcou o processo de construção do sistema avaliativo chileno, pois possibilitou análise de diferentes visões sobre a problemática da avaliação de desempenho, assim como das dificuldades de construção de um sistema nacional de avaliação que requer a definição de padrões de desempenho docente com a participação dos professores.

Nacional de Avaliação de Desempenho no ano de 2004, e definiu também as bases de sustentação teórica e operacional do modelo de avaliação que se permanecem até os dias atuais. Nesse sentido, é salutar compreender tais bases de sustentação, que em síntese podem ser assim definidas (BONIFAZ, 2011):

a) *Por que se avalia?* O argumento utilizado para responder e justificar a avaliação de desempenho é o propósito de desenvolvimento e fortalecimento da profissão docente numa perspectiva formativa de avaliação.

b) *O que se avalia?* Seguindo os preceitos definidos no Marco para la Buena Enseñanza, os docentes conhecem os critérios que serão avaliados e a avaliação se dará e relação ao seu exercício profissional inserido nas condições de trabalho, e não se avalia os docentes considerando os resultados educacionais dos estudantes.

c) *Quais as consequências da avaliação para os docentes?* Os professores, após a realização da avaliação de desempenho, passam a ser classificados como Destacados, Competentes, Básicos e Insatisfatórios. Aqueles docentes avaliados como Destacados ou Competentes, passam a ter prioridade em programa de desenvolvimento profissional, maior acesso a cursos de aperfeiçoamento, vantagens em concursos, em estágios/bolsas de estudo no exterior, podem ser tutores e guias em oficinas pedagógicas, etc. Também adquirem o direito em postular a chamada “Asignación Variable de Desempenho Individual”⁵⁸. Já os docentes avaliados com nível Básico e/ou Insatisfatório poderão dispor de planos de superação profissional gratuitos, financiados pelo Ministério da Educação e operacionalizado no âmbito dos municípios. Neste desenho, os docentes avaliados por uma segunda vez como nível Básico e/ou Insatisfatório, devem sair de sala de aula, para desenvolver seu plano de melhoramento profissional. E persistindo a avaliação em uma terceira vez, devem deixar o sistema municipal⁵⁹.

d) *Quem se avalia?* Serão avaliados de quatro em quatro anos os docentes, que estejam em sala de aula, no âmbito da educação municipal. Docentes que obtêm conceitos Básico e/ou Insatisfatório devem ser avaliados no ano seguinte.

⁵⁸ De fato, foi instituída através da lei 19.933/2004, os docentes do setor municipal com classificação competente ou destacada nos exames, tem o direito de postular uma prova de conhecimentos, os melhores classificados poderão conseguir bolsas de estudos para aperfeiçoamento profissional no exterior, assim como financiar projetos individuais que se traduzam em alguma inovação pedagógica.

⁵⁹ Este processo de demissão não se efetivava no âmbito municipal, dada aos procedimentos burocráticos e garantias previstas no próprio estatuto docente. Entretanto, com a aprovação da Lei 20.501 de 2011, os responsáveis legais pelo sistema municipal passaram a ter a prerrogativa de demitir 5% do quadro de professores anualmente, e um dos critérios passou a ser o baixo rendimento no sistema de avaliação docente.

e) *Quais os instrumentos e fontes de informação para a avaliação?* São considerados quatro instrumentos: Auto avaliação⁶⁰; Entrevista por um avaliador entre os pares⁶¹; Informes de referência de terceiros⁶²; e um Portfólio⁶³ elaborado pelo docente retratando seu desempenho acadêmico.

f) *Quem determina a avaliação final dos docentes?* O Ministério da Educação, através do *Centro Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)*, seleciona e capacitam docentes que foram avaliados como destacados e competentes para participação em uma comissão local cuja atribuição é avaliar seus pares.

g) *Como são corrigidos os instrumentos?* Os portfólios são corrigidos em centros de correção distribuídos nas universidades do país, e a eles são imputados os conceitos considerados no processo avaliativo. Para os demais critérios, como foi explicitado anteriormente, ao final de cada processo o avaliador atribui um conceito, todos os conceitos são depositados num sistema computacional que confere uma pontuação final ao docente avaliado.

A Lei 19.961 previu 120 dias para a elaboração do regulamento do sistema, e estabeleceu que a Avaliação de Desempenho Profissional Docente se realizaria em consonância com critérios e instrumentos definidos pelo Ministério da Educação. O ministério centralizava a regulação deste processo que se realizaria por intermédio do *Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)*. E definia também que existiriam comissões locais que aplicariam o sistema de avaliação docente.

No parlamento, durante o processo de aprovação da referida lei, uma importante modificação ocorreu no documento elaborado pela comissão tripartite e foram suprimidos: “o direito de indenização dos docentes avaliados pela terceira vez como insatisfatórios; o direito de recorrer a

⁶⁰ A partir de um roteiro previamente determinado o docente se auto avalia com o objetivo de refletir sobre sua prática docente.

⁶¹ Uma entrevista estruturada é aplicada por outro docente, a duração do processo é de aproximadamente uma hora, ao longo desta o avaliador vai preenchendo com os critérios utilizados na avaliação (Destacados, competentes, básico e insatisfatório). É garantida ao avaliado a presença de outro docente do mesmo nível de modalidade de atuação durante o processo.

⁶² Neste item, diretor do estabelecimento e o chefe da Unidade Técnica Pedagógica (UTP), preenchem um formulário sobre o fazer pedagógico do docente. Também para cada pergunta presente no relatório o avaliador emite um parecer considerando os critérios (Destacados, competentes, básico e insatisfatório).

⁶³ Consiste num instrumento, no qual o professor arquiva suas melhores práticas em sala de aula, reportando assim ao seu fazer pedagógico cotidiano, e também deve constar uma gravação audiovisual de uma aula, previamente agendada, com 40 minutos de duração. O material é avaliado por professores treinados para a função.

respeito do resultado da avaliação; a relação de causas específicas de suspensão da avaliação”. E o texto aprovado permitia o desligamento do docente mal avaliado sem indenização:

Los profesionales de la educación que resulten evaluados con desempeño insatisfactorio, deberán someterse a nueva evaluación al año siguiente conforme a los planes de superación profesional que determine el reglamento. Si en la segunda evaluación el resultado es nuevamente insatisfactorio, el docente dejará la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en el aula. Dicho docente será sometido al año siguiente a una tercera evaluación. Si el desempeño en un nivel insatisfactorio se mantuviera en la tercera evaluación anual consecutiva, el profesional de la educación dejará de pertenecer a la dotación docente (CHILE, 2004).

Em contrapartida, o Colégio de Professores suspendeu a participação de professores nos processos de avaliação de desempenho de 2004, e voltou a apresentar essa postura para o procedimento em 2005. Esta atitude fez com que o governo voltasse atrás e resolvesse concordar com o abono indenizatório para os docentes com resultado insatisfatório em três avaliações consecutivas.

A avaliação de desempenho docente à qual se refere a Lei 19.961 aplica-se exclusivamente aos professores de que atuam no setor público. Estes devem passar obrigatoriamente por processos avaliativos a cada quatro anos, exceto aqueles que possuem desempenho básico que deverão passar por novo processo em dois, e no caso de avaliação insatisfatória é reavaliado no ano seguinte.

No período de 2003 até 2012, segundo os dados disponibilizados pelo MINEDUC (2013), foram avaliados 83% dos docentes do setor municipal. Quando bem avaliado o professor terá direito um benefício econômico em seu salário por quatro anos, nesse caso chamado de “*Asignación Variable de Desempeño*”. Os professores tidos classificados como básico ou insatisfatório, devem obrigatoriamente participar de programas de formação denominados *Planes de Superación Profesional (PSP)*. No ano de 2012 foram avaliados 16.428 docentes, destes 76,8% foram classificados como destacados ou competentes 22,3% classificados como básico, e 0,9% considerado insatisfatório.

Em síntese, são três instrumentos legais que relacionam desempenho docente com algum tipo de incentivo financeiro: o SNED de 1996, a Asignación de Excelência Pedagógica de 2002, e o Sistema de Avaliação de Desempenho

Docente⁶⁴ em vigor desde 2004 - e essa característica do sistema de avaliação sempre foi refutada pelo Colégio de Professores.

Numa análise sobre o processo de implementação do Sistema de Avaliação Docente no Chile, Aguiar (2007) considerou que a proposta para a avaliação de desempenho docente deve estar articulada às políticas de valorização do magistério e às políticas educacionais. A autora considera ainda o que chama de tripé para tal valorização: *“formação, planos de carreira e condições materiais e salariais”* (AGUIAR, 2007, p. 48).

Para a autora, o processo de implementação de políticas dessa natureza no Chile teve que conciliar interesses divergentes e perspectivas teóricas que tangenciavam a concepção de avaliação de desempenho sob aspectos muito divergentes. As tensões são uma consequência, já que naquele contexto elas foram geradas para além da política educacional e se traduziam também em projetos de Estado em permanente disputa na sociedade chilena.

No campo das políticas educacionais as soluções para os problemas são buscadas no âmbito dos critérios de mercado (DONOSO, 2013), e no que diz respeito às políticas para o fortalecimento da profissão docente percebe-se uma orientação para que avaliações de desempenho que repercutam na continuidade do docente no exercício da profissão e no seu desempenho laboral.

Levando em consideração as análises de Assaél & Pavez (2008), o desafio posto aos programas e políticas voltados para o desenvolvimento da profissão docente no Chile, estaria em construir um modelo de carreira profissional que possibilite ao docente ter ganhos estando em sala de aula, não tendo que buscar cargos diretivos para conseguir melhorar seus salários. E tampouco se devem centrar todos os esforços em políticas de prêmios e incentivos salariais por desempenho, especialmente quando estes são transitórios e competitivos.

⁶⁴ Aplicado somente aos professores do setor público municipal.

5.2 INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE

5.2.1 As definições do Estatuto

Os docentes chilenos têm suas condições laborais regidas pelo Estatuto Docente, independentemente do tipo de estabelecimento educacional onde atuam. Entretanto existem peculiaridades, os que atuam em estabelecimentos municipais são regidos por uma modalidade de contrato chamado de carreira docente. No próprio estatuto está definido que os demais professores que atuam tanto nos estabelecimentos particulares subvencionados quanto nos particulares, serão regidos pelo Código Geral do Trabalho.

O ingresso na carreira docente no Chile se dá por meio da incorporação a uma dotação docente. As dotações docentes são definidas como o número total de profissionais da educação que exercem funções de docência e docência diretiva e pedagógica. O número de dotações docentes para o ano seguinte é requerida nos estabelecimentos educacionais, e esta é fixada no mais tardar em 15 de novembro do ano anterior ao próximo ano letivo, uma vez aprovado o Plano Anual de Desenvolvimento Educativo Municipal pelo Conselho Municipal (ESTATUTO DOCENTE, CHILE, 2012).

Para pleitear a dotação no setor municipal, o docente precisa cumprir alguns requisitos, entre eles ser cidadão chileno, ter boa saúde, ter título de professor, ou ter uma licenciatura de ao menos oito semestres, estar habilitado para ocupar cargos públicos e não ter sido condenado por crime de violência familiar. Para a incorporação numa função de docente diretiva ou técnico-pedagógica, os candidatos devem comprovar no mínimo cinco anos de experiência em docência.

A contratação de um docente titular se dá por concurso público de antecedentes que será convocado pelo departamento de Administração da Educação ou pela corporação educacional respectiva. Os docentes podem pleitear os seguintes cargos: a) Docente diretiva e técnico-pedagógico; b) Docente para educação média/secundária; c) Docente de educação básica e pré-básica.

Através da regulação proposta pelo estatuto docente, a permanência do mesmo grupo de professores na escola está comprometida de um ano para o outro:

Si la dotación docente requerida es inferior a la del año precedente, el término de la(s) relación (es) laboral (es) se realiza según un orden de prioridad. El primer lugar lo ocupan los profesionales contratados (es decir no titulares). Si esto no fuera suficiente, se sigue con quienes tienen las notas más bajas en la evaluación docente (que se analiza más adelante). Si la dotación requerida aún fuera inferior a la existente, se ofrece una indemnización a quienes renuncien de manera voluntaria. En caso de no haber suficiente reducción de personal, la decisión acerca del término de la relación laboral recae sobre el Alcalde o gerente de la corporación (MORDUCHOWICZ & LOUZANO, 2011, p.08).

Esta, todavía, segue sendo uma preocupação dos docentes. Budnik (2001), ao escrever sobre as condições de trabalho dos docentes no Chile, advertia a inviabilidade de pensar uma reforma educativa no país com professores que não podem se envolver ativamente nesse processo uma vez que ano a ano estão em estabelecimentos distintos e que ao invés de preocupações coletivas, possuem como única perspectiva a manutenção de seus postos de trabalho. Esta, de resto, é uma questão que aparece também na realidade brasileira e em muitos outros países e que comprometem a qualidade e os resultados educacionais (BRESSOUX, 2003).

Ainda sobre a admissão dos docentes, estes podem ser incorporados ao sistema de ensino por contrato de substituição ou como titulares. Os docentes contratados são aqueles que realizam tarefas transitórias de substituição. E de acordo ao estatuto docente não poderá ultrapassar o percentual de 20% do total de empregos. Os docentes titulares são aqueles que obtêm êxito em concursos públicos de antecedentes realizados pelo Departamento de Administração da Educação Municipal ou pela Corporação Municipal de Educação.

Todos os anos conforme a necessidade, cada comuna designa as comissões para a realização do concurso de antecedentes. A seleção é feita considerando as distintas funções docentes já mencionadas.

As comissões qualificadoras do concurso são compostas por: a) Diretor do departamento de administração de educação municipal ou pelo diretor da corporação municipal ou quem possa legalmente o substituir; b) Diretor do estabelecimento onde ocorra a vacância do cargo. c) Um docente eleito por seus pares que desempenhe sua função na mesma área da realização do concurso; d) Um funcionário designado pelo Departamento Provincial que atuará como ministro de fé.

Em caso do concurso para a função de diretor de um estabelecimento educacional, as comissões são integradas da seguinte forma: a) O diretor do

departamento de administração municipal, ou da corporação municipal correspondente; b) Um diretor de um estabelecimento que oferte o mesmo nível de ensino, neste caso é realizado um sorteio entre aqueles aptos para que se designe o participante do concurso de antecedentes, c) Um representante de pais eleito pelos seus pares; d) um docente sorteado entre os professores com dotação no estabelecimento; e) Um funcionário designado pelo Departamento Provincial que atuará como ministro de fé.

O tema que circunscreve a titularidade docente passou por uma série de debates logo em seguida à aprovação do estatuto docente em 1991, embora fosse claro à definição de quais as características e tipos de vínculos desconsideravam uma parte significativa dos professores, na época mais de 15 mil, que desempenhavam por anos a função de docente e que estavam desprotegidos pelas regras do mesmo estatuto. Com o objetivo de rever esta situação, em 1999 foi aprovada a lei 19.648, que concedia em uma única vez a titularidade docente a professores com mais de três anos de trabalho:

Concédese, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, a la fecha de esta ley, se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como tales en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal (CHILE, 1999).

A atribuição de titularidade aos docentes, ou seja, renovação da vigência da lei 19.648 de 1999 voltou a figurar no debate político e legislativo chileno nos últimos anos. Isso se deve ao aumento significativo do número de professores para contratação na dotação municipal.

A variação na dotação municipal pode sofrer influências de uma série de variáveis (CHILE, 2013), entre elas destacam: a) progressiva diminuição das matrículas nos estabelecimentos municipais; b) a caracterização das matrículas municipais, os resultados acadêmicos e a gestão municipal; c) o aumento dos estabelecimentos particulares subvencionados num dado município; d) mudanças demográficas; e) aumento ou extensão de jornada escolar; f) planos de retirada dos professores com fins a aposentaria; entre outros.

Sobre a dotação de professores municipais e o tipo de vínculo empregatício (CHILE, 2013) realizam um estudo com base em dados do MINEDUC e

considerando o período de 2003 a 2012 verificam que se comprova a tese de que nos últimos anos diminuiu consideravelmente o número de professores titulares, ao passo que aumentou a contratação de docentes:

TABELA 2 - DOCENTES INCORPORADOS A LAS DOTACIONES DOCENTES MUNICIPALES EN CALIDAD DE TITULAR, CONTRATA, REEMPLAZANTE Y HONORARIOS. PERÍODO 2003/2012

	Total de Docentes	Titular	Contrata	Reemplazante	Honorarios
2003	86.877	67.626	19.004	112	135
2004	92.132	69.889	21.982	165	96
2005	92.965	71.169	21.796	0	0
2006	89.941	68.422	21.519	0	0
2007	89.580	68.157	21.423	0	0
2008	87.292	62.231	25.059	0	2
2009	88.567	61.206	27.361	0	0
2010	88.288	60.259	28.029	0	0
2011	90.906	55.339	33.688	1.878	1
2012	95.490	53.812	38.750	2.646	282

FONTE: CHILE, 2013

A partir dos dados acima, destaca-se que no período analisado, ocorreu um aumento na ordem de 9,9% no número de dotações municipais. Observa-se também que nestas dotações municipais ocorre um decréscimo entre os docentes titulares e um aumento considerável de docentes a contrato. Assim, o número de docentes titulares decresce em 20,4%, enquanto há um acréscimo de 103,9% no número de docentes a contrato. E em 2012 chegam a representar 40,6% de toda a dotação municipal.

5.2.2 Da prova INICIA ao Exame de Excelência Pedagógica

A partir do ano de 1997 se evidencia a preocupação com a melhoria da qualidade dos egressos de cursos de pedagogia e ciências da educação no Chile, verificada na criação do Programa de Fortalecimento da Formação Inicial Docente. Mas, houve descontinuidades neste programa e a temática ressurgiu anos depois, em 2005, quando foi instituída uma comissão sobre formação inicial docente no âmbito do MINEDUC. O resultado dos trabalhos da comissão foi um compromisso assinado por 47 autoridades de universidades e institutos profissionais que formavam professores com a melhoria dos padrões de qualidade dos seus cursos (GARCÍA-HUIDOBRO, 2010).

Em seguida em 2006, o Informe do Consejo Asessor também apontava para a necessidade de melhorar as políticas de formação docente e defendia claramente uma concepção de exame de habilitação para o exercício da docência. Os consensos produzidos no documento explicitavam as seguintes características do sistema: a) um exame aplicado ao final do ciclo de estudos, de caráter nacional e independente das instituições formadoras; b) o exame deveria respeitar a diversidade dos projetos formativos das instituições de ensino se qualificando para avaliar um núcleo mínimo de conhecimentos para o exercício da docência; c) este núcleo mínimo centraria atenção no conhecimento da disciplina de especialização do futuro professor, nos conhecimentos curriculares e nos conhecimentos pedagógicos necessários ao exercício da docência; d) o formato da prova deveria ser variado, podendo ser escrita e didática, os candidatos poderiam prestar o exame em mais de uma vez ao ano, e em caso de reprovação as instituições avaliadoras devem ser responsabilizadas tendo que elaborar planos de superação dos fracassos com seus egressos (CHILE, 2006, p. 176-177).

O exame de habilitação para o exercício da docência desenhado no informe tinha como objetivos: contribuir para as mudanças no âmbito das instituições formadoras, adequando-se as exigências do exame sem desprezar-se do saber pedagógico essencial à formação dos professores; fechamento de programas ineficientes que não aprovem os seus alunos nos exames nacionais; vinculação entre currículo e exercício da docência durante o processo formativo; e uma prestação de contas à sociedade sobre a qualidade das instituições formadoras (CHILE, 2006, p. 178).

A partir de 2008 foi implementado o Programa Inicia⁶⁵, como ação do Ministério da Educação, que visava o fortalecimento da profissão docente através da melhoria dos currículos e das práticas adotadas em cursos de formação docente. E para consagrar todas estas dimensões o programa incluiu três componentes:

- (1) Definición de orientaciones curriculares y estándares disciplinarios y pedagógicos para la formación inicial docente. (2) Evaluación diagnóstica de conocimientos y competencias de egresados (la Prueba Inicia). (3) Programa de apoyo a instituciones formadoras (GARCÍA-HUIDOBRO, 2010, p. 2).

⁶⁵ Programa de Fomento de la calidad de la formación docente, aplicada pelo Centro de Medições da Pontificia Universidad Católica de Chile.

A crítica mais contundente ao “Programa Inicia” consiste no fato de que ele foi incapaz de definir orientações curriculares e pedagógicas e tampouco instituir um programa efetivo de apoio às instituições formadoras. Passando a ser um mero exame para egressos das carreiras pedagógicas que postulam de forma voluntária, sem nenhuma consequência tanto para os estudantes quanto às instituições formadoras (GARCÍA-HUIDOBRO, 2010).

A aplicação da prova Inicia é deveras pró-forma, sem impacto para o desafiopretendido de fortalecimento da profissão docente. Nesse sentido, a discussão sobre o aperfeiçoamento de um instrumento de avaliação de egressos da carreira pedagógica e instituições de formação de professores volta a ser objeto de análise durante os trabalhos da comissão denominada “*Panel de Expertos*” no ano de 2010.

Para Gutiérrez (2011), o informe conhecido como *Panel de Expertos*, reconhece a debilidade do Programa Inicia, mas em contrapartida reafirma a possibilidade de instrumentos dessa natureza produzirem impactos positivos na qualidade da formação docente. Considerava também que este deva ser um exame de caráter obrigatório a todos os egressos de cursos de formação de professores, considerando todos os níveis e modalidades de ensino. E, por fim, que seria um requisito para a atuação na docência em estabelecimentos com subvenção estatal.

A debilidade do atual modelo, em relação ao que se propunha, é explicitada nos próprios dados do Ministério da Educação sobre a abrangência do instrumento denominado Prova Inicia na forma como vem sendo aplicada:

TABELA 3 - INFORMAÇÃO SOBRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DA PROVA INICIA

Instituições	2008	2009	2010	2012	2013
Convidadas	47	54	56	59	58
Participantes	39	43	43	49	50
%	83%	80%	77%	83%	86%

FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ MINEDUC CHILE 2013

Em relação às instituições participantes, embora não ocorra grande variação percentual entre as que são convidadas e as que participam do processo, o problema é justamente a baixa adesão dos egressos, ou seja, no ano de 2013, apenas seis instituições tiveram percentual de participação acima de 50% dos estudantes (MINEDUC, 2013). Isso se confirma nos dados abaixo:

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DOS EGRESSOS NA PROVA INICIA (2008/2013)

Egressos	2008	2009	2010	2012	2013
Inscritos/total	3.006	4.527	4.681	4.874	2.443
Avaliados/total	1.994	3.224	3.616	3.271	1.443
Universo/potencial	5.250	7.979	8.594	8.069	10.351
%	38%	40%	42%	41%	14%

FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ MINEDUC CHILE 2013

A relação entre número de avaliados e o universo potencial para a avaliação (caracterizados pelo número de formandos no ano anterior) é relativamente baixa. Embora tenha mantido uma constante de 2008 a 2012, verifica-se que em 2013 a adesão foi abaixo das expectativas do MINEDUC.

A profissão docente no Chile não é atrativa para jovens talentosos (GARCÍA-HUIDOBRO, 2010), ao mesmo tempo há uma desconexão entre o ensinado nas universidades e institutos formadores de professores e o mundo escolar. Neste sentido, a formação docente no país carece de regulação por parte do Estado (BELLEI & VALENZUELA, 2010), num cenário que revela a predominância de mecanismos de mercado nas instituições de Ensino Superior e se põe em dúvidas a qualidade das mesmas, as iniciativas que se propõe a avaliar as políticas têm adesão de amplos setores da sociedade.

O Programa Inicia acabou subsidiando a elaboração de um dos itens constante no projeto de lei sobre carreira docente que tramita atualmente (fins de 2013/início de 2014) no Senado Federal. No projeto em questão, a prova seria obrigatória para todos os egressos de carreiras pedagógicas, e interferirá no ingresso na carreira docente uma vez que tem um caráter de exame para qualificar o candidato ao exercício da docência em todos os estabelecimentos de ensino (municipal particular subvencionado e particular). Os resultados da prova serão divulgados considerando o desempenho dos estudantes e das instituições. Outro elemento constante no projeto prevê um prêmio⁶⁶ salarial para 30% dos estudantes com melhor desempenho na prova, estes receberiam um bônus nos primeiros anos da docência em estabelecimentos com financiamento público. Em caso de ter mais de 30% de estudantes mal avaliados, fica a cargo da instituição formadora realizar

⁶⁶ Será pago trimestralmente, sendo proporcional ao número de horas contratadas e o valor decresce até o quarto ano de atuação na docência.

uma espécie de curso de nivelamento de duração de um semestre e sem custos para o estudante.

O diretório nacional do Colégio de Professores faz algumas ressalvas ao projeto de lei, uma delas diz respeito ao fato que tais modelos de avaliações podem interferir nos currículos dos cursos de formação, uma vez que as instituições podem passar a ensinar o que se mede na prova, formando estudantes para responder o exame, nada mais.

Em relação aos cursos de nivelamento que estão previstos para os egressos que não atingirem a pontuação mínima na prova, o sindicato considera que há pouca ênfase no papel das instituições na formação dos estudantes, e estas estariam desobrigadas de oferecer apoio aos estudantes que reprovarem mais de uma vez no exame.

Sobre o bônus salarial, o sindicato pondera que este aprofunda a já existente lógica de incentivos variáveis de desempenho, gerando diferenciação entre os professores, e levantam o questionamento de que nem sempre uma melhor nota num exame como este representará que aquele profissional será de excelência em sua atuação docente.

5.3 COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO CHILE

O sistema educacional chileno passou por um processo de desenvolvimento entre os anos 1960 até 1973 e, logo após, sofreu um processo de deterioração depois da ditadura militar. Durante os anos 1980, o sistema sofreu modificações significativas passando de um sistema público para um modelo de funcionamento basicamente empresarial (RIESCO, 2002). As remunerações do magistério passaram por significativas mudanças, entre os anos de 1960 e 1973 houve um incremento significativo nas remunerações docentes acima da média dos demais trabalhadores chilenos. Já entre os anos de 1974 a 1981 remunerações docentes se deterioraram em relação à média dos demais trabalhadores. E a recuperação das remunerações docentes somente ocorreu após 1991 com o início do período democrático no Chile sem, todavia, resgatar os patamares praticados na década de 60 (ROJAS, 1998).

Entre os anos de 1991 a 2001, considerando dados do Ministério da Educação, Mizala & Romanguera (2003) perceberam uma elevação nas

remunerações médias dos professores, que chegaram a patamares de 150%. A justificativa para este aumento considerável, para Riesco (2002), foi a grande desvalorização salarial dos professores durante o período ditatorial no Chile. O autor destaca ainda que a recomposição nas remunerações docentes não foi suficiente para aproximar a média salarial de outros trabalhadores. Isso justifica o recorrente discurso sobre as baixas remunerações docentes no Chile, Mizala & Romanguera (2003) destacam também o efeito que tal retórica provoca na escolha da carreira docente, preterida por estudantes com melhor desempenho acadêmico.

Autores como Marcel (1993), Gonzales (1998) e Mizala & Romanguera (2003), destacam que a aprovação do Estatuto Docente gerou um novo ordenamento acerca das remunerações docente, a partir daí se estabeleceu uma escala nacional homogênea para a remuneração docente, sendo uma prerrogativa do Ministério da Educação. Isso é relevante à medida que, considerando os professores que trabalham em estabelecimentos municipais, pode-se afirmar que estes não estão submetidos a regras da municipalidade e sim a regras nacionais.

A estrutura de remuneração docente está quase toda fixada por lei nacional. São poucos os tipos de remuneração nos quais é permitido algum espaço de manobra, e quando isso ocorre, ainda assim, o município está sujeito às determinações do Ministério da Educação.

No modelo vigente no Chile, os diretores de escola não podem alterar o conjunto de remuneração docente para incentivar ou des (incentivar) determinadas condutas das dinâmicas internas nas escolas (MAC-CLURE, 2010).

Com a aprovação do Estatuto Docente no Chile, na forma da lei 19.070 de junho de 1991, ficou definida uma Remuneração Básica Mínima Nacional (RBMN), e de acordo com o artigo 35:

Los profesionales de la educación tendrán derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, en conformidad a la normas que establezca la ley, a lãs asignaciones que se fijan en este Estatuto, y sin perjuicio de las que se contemplen en otras leyes (CHILE, 1990).

Assim, a remuneração dos docentes chilenos é composta por esta RBMN que serve de base para se calcular outros componentes de remuneração. Algumas bonificações podem ter relação com o desempenho individual docente ou relação com os resultados obtidos pela gestão da unidade escolar. Tem direito à RBMN

todos os professores do setor municipal e particular subvencionado. Em síntese, ela é calculada por meio da multiplicação do valor da hora-aula fixada em lei pelo número de horas que o docente é contratado. O valor desta hora-aula não poderá ser inferior ao mínimo fixado anualmente em lei.

Além da remuneração básica definida nacionalmente, tem-se outros componentes que poderão fazer parte dos salários docentes segundo o Colégio de Professores no Chile, e ocorre uma diferenciação na composição da remuneração dos professores que atuam em estabelecimentos municipais e em estabelecimentos particulares subvencionados:

QUADRO 17 - REMUNERAÇÃO DOS SETORES MUNICIPAL E PARTICULAR SUBVENCIONADO

Estrutura do setor municipal	Estrutura do setor particular subvencionado
Remuneración Básica Mínima Nacional	Remuneración Básica Mínima Nacional
Asignación de experiencia	Unidad de mejoramiento profesional
Asignación de responsabilidad	Bonificación proporcional
Asignación por desempeño Difícil	Planilla complementaria
Asignación de perfeccionamiento	Bono extraordinario
Remuneración adicional	Bonificación excelência acadêmica
Complemento de zona	Asignación por desempeño Difícil
Planilla suplementaria	Complemento de zona
Bonificación mayor imposibilidad	Horas extras
Unidad de mejoramiento profesional	Bonificación profesores encargados de escuelas rurales
Unidad de mejoramiento profesional complementario	Asignación de excelência pedagógica
Bonificación excelência acadêmica	Suma adicional de la red de maestros
Bonificación proporcional	Asignación de desempenho coletivo
Planilla complementaria	
Bono extraordinario _ diciembre de cada año	
Horas extras	
Bonificación profesores encargados de escuelas rurales	
Asignación de excelência pedagógica	
Suma adicional de la red de maestros	
Asignación variable de desempenho individual	
Asignación de desempenho coletivo	

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA COM BASE NAS INFORMAÇÕES OBTIDAS JUNTO AO DEPARTAMENTO PROVINCIAL DE EDUCAÇÃO DE LINARES/CHILE (ANEXO II)

Na remuneração do setor público municipal, pode-se ter além da RBMN, mais 21 componentes, os quais seguem modelos tradicionais que podem ser encontrados também nas remunerações de docentes em outros países da América Latina:

Todos os países apresentam algum sistema de promoção horizontal com base em determinados critérios que correspondem, de modo geral, a cinco

categorias: antiguidade; formação adicional; avaliação de desempenho (principalmente na América Latina), condições especiais (zona geográfica, docência a alunos especiais e horas extras); e responsabilidades especiais (TORRECILLA, 2007, p. 23).

Alguns destes componentes de remuneração podem ser assim definidos:

Asignación de Experiência - Um incentivo econômico aplicado sobre a RBMN, na forma de um biênio. Nos primeiros dois anos de serviço são pago 6,76% da RBMN e em seguida 6,66%, até completar 15 biênios.

Asignación de Responsabilidad Directiva y Técnica Profesional: incentivo para aqueles que desenvolvem funções diretivas e técnica pedagógicas. O cálculo é feito também com base na RBMN, assim o diretor recebe até 25%, os que possuem responsabilidade pedagógica até 20%, e outros (avaliadores, curriculistas, orientador) podem receber até 15%.

Asignación por Desempeño Difícil - Bônus destinados aos docentes de estabelecimentos dos setores municipais e particulares subvencionados. Esse bônus é garantido para o exercício da docência em locais de difícil acesso geográfico, com alto índice de marginalidade sócio cultural, critérios econômicos, dificuldades de comunicação. Cabe ao Departamento de Educação Municipal indicar quais os estabelecimentos de ensino; a Secretaria Regional Ministerial da educação (SEREMI) indica os locais e quais os percentuais de direito dos servidores, neste caso o bônus pode chegar a 30% da RBMN⁶⁷.

Asignación de perfeccionamiento - Um bônus que se obtém através da acumulação de pontos por cursos e certificados de aperfeiçoamento. Um responsável pelo estabelecimento de ensino realiza o cadastro num portal eletrônico chamado de SCAP (Sistema Computacional de Asignación de Perfeccionamiento). O cálculo para este bônus é realizado considerando os anos de Serviço e a pontuação nos cursos. O máximo de percentual sobre a RBMN neste caso é 40%.

Remuneración adicional - Caracteriza-se por um valor adicional que tiveram direito os profissionais da educação do setor municipal quando o total das remunerações que recebiam na data de início da vigência da lei era superior à somatória da Remuneração Básica Mínima Nacional.

⁶⁷ Segundo o colégio dos professores, os valores e quais estabelecimentos farão jus ao recebimento sempre gera polêmica, já que estabelecimentos muito próximos e sob as mesmas condições são classificados de forma diferentes em relação ao bônus.

Complemento de zona - Paga-se em localidades onde a subvenção estatal para a educação é realizada também sob o conceito de complementação de zona, assim com base na RBMN é feito um cálculo adicional e entregue aos docentes.

Unidad de mejoramiento profesional - É um benefício fixo que é concedido aos profissionais da educação básica e média que tenham uma jornada semanal igual ou superior a 30 horas cronológicas para um ou mais empregadores. Os profissionais da educação que trabalham menos de 30 horas cronológicas recebem proporcionalmente estes valores. A partir de 2002, o valor desse montante passou a ser no máximo 25% da hora cronológica definida na RBMN.

Unidad de mejoramiento profesional complementário – Caracteriza-se por um benefício pago aos professores do setor municipal com contratos igual ou superior a 30 horas cronológicas semanais que em 30 de outubro de 1993 tinham mais de 12 anos de docência. Estes têm direito a quantia mensal fixa, reajustável ano a ano conforme o reajuste imputável à RBMN.

Bonificación excelência acadêmica - É uma bonificação destinada aos estabelecimentos educacionais subvencionados qualificados como de excelente desempenho no Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), segundo a seleção realizada pelo Ministério de educação a cada dois anos. O direito às horas extraordinárias se configura a partir da necessidade de realizar trabalhos impostergáveis com ordem do chefe imediato extensivo à jornada diária de trabalho ou em sábados e domingos.

Bonificación proporcional – Trata-se de uma Subvenção Adicional especial, SAE. Que tem como base a RBMN e no cálculo também leva em consideração a carga horária contratual. Originou-se na Lei 19.410 de 1995 e a quantia varia de docente para docente mesmo quando se trata do mesmo número de horas contratuais.

Planilla complementária - Estabelece um valor mínimo, e caso toda a remuneração que o docente tem direito não chegue à Remuneração Mínima Total este terá direito a uma complementação. Esse montante é variável entre um docente e outro.

Bono extraordinário - Este bônus é pago em dezembro de cada ano e caracteriza-se pelo excedente devido da bonificação proporcional e da planilha complementar, só é concedido quando existe esta sobra de recursos e são consideradas as horas de contratos de cada docente para a efetivação do cálculo.

Horas extras - O direito às horas extraordinárias se configura da necessidade de realizar trabalhos impostergáveis com ordem do chefe imediato extensivo à jornada diária de trabalho ou em sábados e domingos.

Bonificación profesores encargados de escuelas rurales – Destina-se a professores com no mínimo 44 horas semanais que trabalham em escolas rurais, e ser o responsável pela escola, sendo este nomeado para tal função por autoridade municipal. O critério para uma escola ser assim classificada é seu distanciamento da zona urbana, pertencer a um município com menos de 5.000 habitantes e com densidade populacional de até dois habitantes por quilômetro quadrado.

Refuerzo educativo - Bônus salarial atribuído para professores que realizam atividades pedagógicas com estudantes de escolas subvencionadas classificados com desempenho insuficiente são considerados preferencialmente estabelecimentos com maior nível de risco social.

Asignación de excelência pedagógica/AEP – Definido nas Leis 19.715/2001 e 20.501/2011, o objetivo do bônus é fortalecer a qualidade da educação através do reconhecimento do mérito profissional dos docentes em aula, e os professores de forma voluntária participam de seleções através de prova de conhecimentos teóricos e apresentação de portfólios de desempenho pedagógicos. As vagas são distribuídas anualmente e são limitadas. Na distribuição do recurso também é considerado o número de biênios do professor. É um bônus que considera antiguidade, mérito e desempenho individual.

Red de maestros y maestras – Os professores que se habilitam no processo de avaliação de desempenho AEP postulam a Red de Maestros, e além de implicações no seu desenvolvimento profissional, com a possibilidade de tutorias, redução da jornada em sala de aula, estágios no exterior, etc., recebem outro bônus salarial com a mesma denominação. O montante também é definido considerando as horas de contrato do docente e é pago trimestralmente. O professor aprovado na AEP apresenta um projeto ao Ministério da Educação, este projeto não pode exceder a 160 horas anuais, neste ele se compromete a realizar atividades pedagógicas com cronogramas e prazos definidos.

Asignación variable de desempenho individual - É resultante do Sistema de Avaliação Docente, no qual os professores têm seu desempenho classificados como Destacados, Competentes, Básico e Insatisfatório. Os professores classificados nos dois primeiros conceitos podem realizar uma prova de

conhecimento da área específica de atuação e fundamentos pedagógicos. É considerado para a definição do bônus um percentual de até 25% do valor da RBMN, e pode variar de docente para docente a depender do desempenho tanto no sistema de avaliação nacional quanto na prova específica.

Asignación de desempenho coletivo - No início do ano letivo, a equipe docente, técnico-pedagógica e direção realizam um plano de metas para a escola em âmbito municipal, a qual deve ter no mínimo 250 alunos. Neste caso o chamado convênio de desempenho coletivo, deve ser apresentado à comunidade escolar e cumpridas as metas fiscalizadas pelo ministério da educação, o pessoal docente recebe em quatro parcelas (sempre com referência ao ano anterior) um montante que pode chegar a 20% da RBMN.

5.4 A JORNADA DE TRABALHO E HORAS NÃO LETIVAS

Segundo o Estatuto Docente as jornadas de trabalho dos professores estão fixadas em horas cronológicas de trabalho semanal, as quais não podem ser superiores a 44 horas para um mesmo empregador. A jornada está composta por horas de docência em sala de aula e horas de atividades não letivas (CHILE, 1991). O estatuto também disciplina que a atividade de docência não poderá ser maior que 33 horas, sendo o restante reservado para atividades curriculares não letivas.

No caso dos docentes que realizam suas atividades no regime de jornada escolar completa diurna, o limite da jornada letiva é 32 horas semanais sendo que o restante deve ser utilizado para atividades curriculares não letivas. O estatuto define ainda que as jornadas noturnas não devem ultrapassar a meia-noite e que os docentes com trinta ou mais anos de serviço poderão solicitar redução da jornada, podendo chegar até 24 horas de trabalho na docência e o restante será utilizado em atividades não letivas.

A jornada é definida nacionalmente, pelo Estatuto Docente de 1991 e regulamentada pelo Decreto 453/1991. Atualmente, está em vigor o Decreto 65 de 2002 que estabelece a proporção da jornada de trabalho distribuída entre horas letivas, horas de atividades curriculares não letivas e recreios:

TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEMANAL DE TRABALHO DOCENTE SEGUNDO ATIVIDADES (RECREIO, CLASSES, HORAS, PLANEJAMENTO).

Carga horária	Recreios	Número de classes*	Horas letivas	Planificação
44h	3h	43 classes	32h 15min	8h 45 min
40h	2h 44 min	39 classes	29h 15min	8h 01min
35h	2h 23 min	35 classes	26h 15min	6h 22 min
30h	2h 03 min	30 classes	22h 30min	5h 27 min
25h	1h 42 min	25 classes	18h 45min	4h 33 min
20h	1h 22 min	20 classes	15h	3h 38 min
15h	1h 01 min	15 classes	11h 15min	2h 44 min
10h	41 min	10 classes	7h 30min	1h 49 min
5h	20 min	cinco classes	3h 45 min	55 min
1h	4 min	1 classe	45 min	11 min

*O número de classe não é calculado por horas cronológicas e sim por tempo de classe que é de 45 minutos.

FONTE: CHILE (2002)

Segundo o Colégio de Professores do Chile, nem sempre esta proporção é assegurada. O Colégio ainda destaca três elementos que costumam interferir na não observância das horas para atividades curriculares não letivas: o tipo de vínculo “a contrato” por tempo definido pode sugerir que os professores se submetam a regras específicas da escola uma vez que cabe ao diretor do estabelecimento a renovação do contrato de trabalho; a necessidade de substituição de faltas eventuais também interfere na garantia dessa proporcionalidade de horas letivas e não letivas; considera-se que muitas vezes o tempo de recreio/intervalo é contabilizado como hora para atividades curriculares não letivas.

A hora-atividade não necessariamente é garantida na forma de horas compactas e contínuas, podendo os professores terem esse momento fracionado, o que pode dificultar a organização do trabalho pedagógico que deve ser realizado.

Em 2012, o percentual de docentes titulares, portanto com 44 horas cronológicas semanais, representavam 56,4% do número de docentes na dotação municipal, já os docentes a contrato representam 40,6%. Esta discussão é importante porque entre os docentes a contrato as jornadas de trabalho são muito variadas, sendo a maioria contratos com mais de 31 horas semanais como se verifica no quadro a seguir:

TABELA 6 - PERCENTUAL DE DOCENTES CHILENOS COM CONTRATO SEGUNDO A CARGA HORÁRIA DE TRABALHO, 2012.

Horas de trabalho	Até 8h	9 às 15h	16 às 20h	21 às 25h	26 às 30h	Acima de 31h	Total docente contrato
Nº de docentes	3.021	3.088	2.878	1.921	6.675	21.167	38.750
% docentes	3,2%	3,2%	3,0%	2,0%	7,%	22,2%	40,6%
Total docentes							95.490

FONTE: CHILE (2013)

O projeto de lei que pretende estabelecer uma Carreira Profissional Docente no Chile traz uma alteração da proporção da jornada de trabalho e horas não letivas (para planejamento e outras atividades). O projeto sugere a modificação dos artigos 69 e 80 do estatuto do Magistério, propondo que docentes que possuem uma jornada completa de 44 horas/semanais não poderão ter mais de 30 horas letivas. A modificação afeta tanto o setor municipal quanto o setor particular subvencionado.

O Colégio de Professores considera importante esta iniciativa, mas confere críticas a dois elementos: primeiro a redução do tempo letivo proposta no projeto de lei não atende aos patamares de 60% –40% defendido pelo sindicato, e nem mesmo aos patamares de 50% – 50% defendidos pela OCDE; o segundo ponto criticado reside no fato da lei vigorar para educação básica e pré-básica a partir de 2016, e para o ensino médio a partir de 2017. Para o sindicato, não há argumento que sustente esta postergação, uma vez que os patamares de ampliação da hora não letiva propostos no projeto de lei de carreira docente são muito tímidos.

Na sequência, último capítulo desta tese, colocaremos em cotejamento os elementos encontrados nas pesquisas sobre a legislação e carreira docente no Brasil e no Chile, de maneira a termos elementos comparativos, objetivo maior deste trabalho.

6 TENDÊNCIAS E DEBATES PARA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL E NO CHILE: ELEMENTOS PARA A COMPARAÇÃO

As reformas educacionais anunciadas para a América Latina possuem marcos históricos temporais e assumem características regionais, mas, ao mesmo tempo, eliminam-se as mediações possíveis que ocorrem em âmbito nacional ou local (CASASSUS, 2004). Como vimos no primeiro capítulo, quando observados alguns documentos produzidos no âmbito do PREAL - *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, considerando uma série histórica 2002-2012, fica evidente a explicitação de temáticas voltadas às condições de trabalho, formação e precisamente sobre as estruturas de carreira e remuneração docente.

Os trabalhos Morduchowicz (2003, 2009, 2011), Liang (2003), Vaillant (2004), Castro e Ioschpe (2007); Barber & Mourshed (2008), Roman (2011), Vailant e Rossel (2011), Terigi (2011), Garcia (2011) e DeShano (2012) direcionam um olhar para aspectos das reformas não abordados anteriormente nos mesmos documentos daquele organismo. A preocupação evidente é com o estabelecimento de mecanismos que possam fazer das carreiras docentes mais atrativas para jovens com maior desempenho acadêmico, aprimoramento de instrumentos para recrutamento/incorporação dos docentes aos sistemas de ensino e as estratégias que permitam que uma vez atraídos e recrutados os docentes, estejam motivados e convencidos à permanência nos mesmos sistemas de ensino.

Como destaca Gatti (2009), ocorreram no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005, 2006) estudos que retratam como vários países estão encontrando dificuldades para atrair professores qualificados, seja para novos postos, seja para substituir os professores que vão se aposentar na próxima década:

As ações dos países vão desde iniciativas para melhorar a imagem social e o status da docência, passando pelos salários e condições de emprego, programas de iniciação à docência, reestruturação da formação inicial e continuada, até incentivos especiais para atrair e manter professores (GATTI, 2009, p. 17).

Além do diagnóstico que consta nos documentos do PREAL, é uma característica deste tipo de documento definir orientações para as políticas

educacionais a serem adotadas nos países da região. De qualquer forma, diagnóstico parecido também está presente em outras literaturas (TEDESCO, 1998 e 2006; TENTI FANFANI, 2005; TORRECILLA, 2007; GATI & BARRETO, 2009; AVALOS, 2007), ou seja, há um aparente consenso na região, no qual as temáticas de atratividade, recrutamento e permanência nas carreiras estão entre os dilemas para se garantir a efetivação das políticas e gestão das estruturas de carreiras, articuladas à qualidade educacional. Isto é, para além das orientações às políticas locais, as quais não são necessariamente impostas, os países da América Latina demonstram encontrar dificuldades para efetivar alternativas para o enfrentamento das problemáticas manifestas.

Entre as recomendações feitas pelo PREAL para atrair, recrutar e reter docentes nos sistemas de ensino destaca-se: a necessidade de melhoria na formação inicial e as estratégias de acompanhamento dos professores iniciantes através de tutorias de professores com mais experiência; o atrelamento do recrutamento de docentes em seus primeiros anos, como processo formativo; o abandono de estruturas de carreira piramidais, nas quais o docente só vislumbra melhoria salarial e de condições de trabalho uma vez que se afasta da sala de aula para atividades diretivas na escola e/ou gestão dos sistemas; melhorias salariais condicionadas a resultados de aprendizagem e; diferenciação salarial para o exercício da docência em condições e regiões adversas.

A avaliação individual de desempenho, como discutido anteriormente, figurou como elemento capaz de ser determinante para melhoria da qualidade dos docentes que estão nos sistemas de ensino e neste escopo o Chile, entre os países da América Latina, é considerado como o exemplo a ser seguido. Acontece que isso se dá num marco de tempo, ou seja, na primeira fase ou movimento constituído (LIANG, 2003; VAILLANT, 2004), como demonstrado no capítulo anterior. Posterior a esta fase, não há exaltação de instrumentos de avaliações de desempenho individuais. As causas dessas mudanças na análise sobre o tema se assemelha no Chile e no Brasil, uma vez que em ambos se reconhece a dificuldade de realizar tais avaliações. Muitas delas só existem em legislações e não se tornaram políticas de fato e outro entrave identificado foram as características burocráticas, ou meramente formais nas quais se desenvolvem. Diante desse quadro, Morduchowicz (2011) sugere que a avaliação de desempenho deva repercutir na remuneração, mas para um coletivo de docentes que atuam numa

determinada unidade ou sistema escolar. Todavia, a estas recomendações novos debates vêm à tona, pois Souza (2009) observando a relação entre as políticas de responsabilização e a avaliação de desempenho aponta que no Brasil a conexão entre a avaliação de desempenho e a remuneração docente será uma tendência para os próximos anos.

Usamos os exemplos acerca da avaliação de desempenho no Brasil e no Chile, e voltaremos nela a seguir, para demonstrar que algumas recomendações contidas nos documentos do PREAL para a carreira docente, vão sofrendo alterações em seus princípios e concepções, e ainda não deixam de ser influenciadas pelas agendas políticas locais. Neste sentido, passaremos a cotejar os elementos encontrados na regulação e gestão da carreira docente no Chile e no Brasil. Para tanto observaremos as condições de ingresso à carreira docente; os incentivos e a composição da remuneração dos docentes; os critérios para a movimentação na carreira; as condições de trabalho com foco na jornada estabelecida nos planos de carreiras; e, por fim, as políticas de avaliação de desempenho presentes em ambas às realidades.

No Brasil, a valorização do magistério passa a figurar como elemento importante na política educacional a partir da Constituição Federal de 1988. Esse contexto, como discutido no Capítulo 2, trouxe uma série de demandas de variados setores da sociedade que realizaram disputas pela hegemonia de sentido e conteúdo da Carta Magna. Já em seguida à aprovação da Constituição, especificamente nos anos 1990, há uma mudança no princípio e na concepção de Estado enfatizado durante processo de redemocratização. Entretanto, em decorrência da nova Constituição e outras legislações que a seguiram alguns elementos centrais para discussão da carreira docente, como o piso nacional, a instituição de planos de carreira, concurso público para o ingresso docente, formação inicial e continuada, jornada de trabalho com percentual para hora-atividade, etc., passaram a figurar na agenda política ao mesmo tempo em que se transformavam em legislações.

A instituição de estatutos e planos de carreira pode ser um elemento que contribui para a valorização do trabalho docente. Assim, a avaliação que temos dos movimentos da política brasileira nas últimas duas décadas é de que há uma ênfase nessas políticas em favor da valorização foram se efetivando ao longo das últimas décadas.

O Chile, como vimos no Capítulo 4, passou por um significativo desmonte da carreira docente a partir da ditadura militar (1973-1990). A expansão da educação básica era fenômeno latente nos idos anos 1960, os professores contavam com estatutos de carreira e *status* de servidores estatais, e perderam estas prerrogativas ao longo das décadas de 1970 e 1980, acompanhadas de rebaixamento na remuneração. Mesmo com a derrocada do regime ditatorial e com a aprovação do Estatuto Docente de 1991, muitos destes direitos suprimidos não foram recuperados, assim, como sugere Bellei (2001), aos docentes restou um sentido de desvalorização diante da sociedade.

Bellei (2001) acrescenta também que a privatização da profissão docente durante o regime militar converteu um vínculo laboral estatal em emprego privado regido pelo código geral de trabalho, o que implicou em perdas objetivas e subjetivas. Objetivas do ponto de vista econômico e laboral e subjetivas considerando a perda de identidade profissional, separando-os da matriz cultural do que significava ser “professor do estado”.

Ao situar a carreira docente num marco temporal mais recente, a partir do século XXI, percebe-se que através de políticas governamentais, de legislações e atuação das entidades sindicais, Brasil e Chile, apresentam algumas similaridades quanto às temáticas abordadas, que em certa medida, remetem à atratividade da carreira, ao recrutamento e melhorias nas condições de trabalho visando à retenção dos docentes nos sistemas de ensino.

Os documentos do PREAL, analisados no Capítulo 1, costumam apresentar as iniciativas chilenas como modelos a serem seguidos, especialmente no que tange aos incentivos vinculados à avaliação de desempenho, entretanto quando se debruça sobre a literatura, a perspectiva de análise é outra. Elas se caracterizam pela ênfase da necessidade de profissionalização docente e a desconfiança em relação aos procedimentos adotados nas última décadas que almejavam tal profissionalização.

A seguir, passaremos a analisar comparativamente o ingresso na carreira docente, os incentivos de remuneração, as jornadas de trabalho letivas e não letivas e a avaliação de desempenho nos países em questão.

6.1 CONDIÇÕES DE INGRESSO À CARREIRA DOCENTE

Ao analisar comparativamente o ingresso na carreira docente no Brasil e no Chile, é necessária uma advertência *a priori*: não serão analisados vínculos e contratos de trabalho que não estejam previstos nos estatutos e planos de carreira estudados, portanto para o caso do Brasil serão considerados os tipos de vínculos/contratos definidos nos diferentes planos de carreira de estados e municípios e no caso da experiência chilena, o previsto no Estatuto Docente.

No Brasil, os planos de carreira analisados em sua maioria foram aprovados ou reformulados a partir das políticas de fundos (FUNDEF/1996 e FUNDEB/2006). Esses documentos mostram que aos professores com relações laborais especificadas nos planos de carreira basicamente são garantidos um vínculo de trabalho estatutário e estável (a partir do cumprimento do período de estágio probatório), além disso, as formas de ingresso ocorrem por provas de conhecimentos e títulos. No Chile, o Estatuto docente de 1991 não garantiu o retorno do caráter de servidor do estado aos docentes e no texto da lei estão tipificadas diferentes formas de contratos trabalhos. Os titulares são profissionais incorporados a uma dotação docente, por prévio concurso de antecedentes; os contratados desempenham trabalhos transitórios, especiais ou de substituição dos titulares, o estatuto docente prevê a existência deste tipo de vínculo, entretanto estes têm sua atividade profissional regulado no Código Geral de Trabalho.

Tanto as Diretrizes Nacionais para Carreira Docente no Brasil como uma das estratégias do PL8035/2010 que visa estabelecer o Plano Nacional de Educação, atribuem a necessidade de ingresso na carreira por concurso público e definem que esta condição seja para suprir no mínimo 90% da demanda dos sistemas públicos de ensino. Os planos de carreira analisados pressupõem a existência do vínculo de trabalho estatutário e não regula outras modalidades de contratos que existem. Este cenário é preocupante, posto que dados da CNTE/2009 estimam que (1) um a cada (5) cinco professores em todo o Brasil é admitido em caráter temporário. São mais de 300 mil profissionais, sendo 53,5% do total de professores da rede estadual de ensino de Minas Gerais, 48,8% em Mato Grosso e 47% no estado de São Paulo.

Geralmente os planos de carreira não regulam estas outras modalidades de vínculos de trabalho, mesmo quando esta situação é prevista na própria legislação,

haja vista, a tipificação de vínculos estatutário, celetista e temporário na Constituição Federal.

No Chile, professores contratados e temporários têm algumas garantias legais expressas no estatuto docente e também no Código Geral de Trabalho. Como este tipo de vínculo vem crescendo na última década, há um grande tensionamento, por parte do Colégio de Professores, para que se diminuam os contratos e ampliem-se os vínculos titulares, uma vez que estes últimos gozam de maior estabilidade no emprego, e os contratados, a partir da lei 20.501/2011 podem ser demitidos pela direção escolar ao serem mal avaliados no sistema nacional de avaliação de desempenho docente, ou conforme critérios da dotação escolar.

No Brasil e no Chile, o acesso ao cargo é definido de forma descentralizada, por unidade da federação e através do departamento de educação municipal, respectivamente. As formas de recrutamento atuais acontecem por vias tradicionais, se consideramos as recomendações contidas nos documentos do PREAL, não havendo, por exemplo, ênfase em transformar os anos iniciais da docência em continuidade do processo formativo. Ao contrário, por exemplo, do que realiza a França, um dos países europeus citados como referência, lá o concurso é realizado durante a formação inicial, e ao final da formação os estudantes/postulantes ao cargo de docente são confirmados no posto de trabalho, podem ter uma recomendação para continuidade da formação ou serem recusados para o exercício da docência, isso tudo após um estágio e avaliação do desempenho profissional (SOUZA, 2008).

Ainda sobre o ingresso na carreira docente, em ambos os países, esta tem sido uma preocupação governamental que repercute em iniciativas no campo das políticas educacionais. No Brasil, a partir de 2010, o MEC através do projeto de lei do Plano Nacional de Educação, propôs a institucionalização de um modelo de prova de ingresso docente em âmbito nacional. Em um primeiro momento, a argumentação em favor desse modelo de prova se justifica pelas dificuldades encontradas por município na realização de concursos, entretanto a esta perspectiva pode se atrelar também o direcionamento de possíveis reformulações curriculares dos cursos de formação docente, uma vez que os egressos passam a fazer uma prova única que poderá ser usada para o acesso ao cargo público. Esta, até o momento, não se caracteriza como prova para autorizar ou reconhecer o exercício profissional como ocorrem em outras profissões, mas podem eventualmente vir a

assumir esta característica, caso se tornem obrigatórias para a atuação como docente ao menos no sistema público de ensino, uma vez que para o acesso ao cargo, o formando deva ser aprovado no concurso de ingresso.

No Chile, Gutiérrez (2011) destaca que propostas para a institucionalização, via Ministério da Educação, de provas obrigatórias de conhecimento aos egressos dos cursos de formação de docentes vêm sendo gestadas desde 2005, quando uma comissão de especialistas em formação inicial docente começou a traçar alguns parâmetros para esta política. O modelo seguiu em debate durante os trabalhos do Conselho Assessor Presidencial de 2006 e do “Panel de Expertos” de 2010 e, por fim, estava presente no Projeto de Lei de que visava instituir um exame de excelência profissional, agora incorporado ao projeto de Lei de Carreira Docente.

Em ambos os casos estudados, há preocupação com o recrutamento docente e a atratividade das carreiras pedagógicas. Essa situação se justifica uma vez que nos países aqui comparados se observa escassez de jovens interessados nas carreiras pedagógicas, sobretudo de jovens com bom desempenho acadêmico (GUTIÉRREZ, 2011; GATI, 2009). No Chile, a última versão do projeto de lei que criava o exame de excelência pedagógica, não atribuía uma pontuação mínima para que os egressos fossem ou não aprovados. O diferencial, todavia, está na entrega de prêmios salariais durante os primeiros anos de docência se esta for a escolha do postulante.

No Brasil, ao menos nos debates travados em torno da construção e elaboração do Plano Nacional de Educação, a entrega de prêmios salariais não está presente. Entretanto, percebe-se a intenção de atrair jovens para as licenciaturas através da instituição de bolsas de estudos ou de iniciação à docência. Política que vai sendo incentivada através da Lei nº 12.796/2013, que alterou o artigo 62 da LDB, que demonstra a preocupação em atrair e manter jovens nos cursos de licenciaturas que formam para a educação básica:

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública. § 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior. § 6º O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos

de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação - CNE (BRASIL, 2013).

Além de manter e atrair postulantes aos cursos de licenciatura, a lei também remete aos programas de bolsas de iniciação à docência⁶⁸ para estudantes dos cursos de licenciatura e o estabelecimento de nota mínima para a seleção de estudantes concluintes do ensino médio que almejam uma graduação em cursos de formação de docentes.

DeShano (2012), ao realizar uma análise das literaturas produzidas nos países da América Latina sobre recrutamento docente, mostrava experiências similares às que estão sendo gestadas e desenvolvidas no Brasil e no Chile na última década. Em ambos os casos, o diagnóstico sobre esta realidade preocupa uma vez que aponta a escassez de postulantes com bom desempenho acadêmico motivado ao exercício da docência, os problemas decorrentes da insuficiência institucional de programas de formação docentes, e a debilidade de indução ao trabalho dos novos docentes aos sistemas de ensino (GUTIÉRREZ, 2011).

6.2 INCENTIVOS E COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES

Brasil e Chile apresentam uma concepção de remuneração mínima nacional⁶⁹. No Chile esta premissa foi instituída a partir 1991 com a aprovação do Estatuto Docente, no qual havia uma preocupação com a recuperação do poder de compra e respectivamente do status profissional dos docentes (RIESCO, 2002), uma vez que estes passaram por uma expressiva deterioração na remuneração total durante os anos da ditadura. Dessa maneira é estabelecida a Remuneração Básica Mínima Nacional (RBMN), a qual não tem vinculação com a jornada fechada de trabalho e sim com horas de trabalho. E, como veremos a seguir, passa a ser o cálculo básico para todos os demais componentes da remuneração docente no

⁶⁸ Este estudo não poderá responder se estas políticas de bolsas para a iniciação à docência no caso brasileiro podem reverter-se em melhorias para a formação dos professores e ao mesmo tempo tornar mais atrativa a carreira docente. Investigações serão necessárias futuramente.

⁶⁹ A comparação dos valores nominais não será apresentada aqui, uma vez que outras variáveis seriam necessárias, e no âmbito deste trabalho interessa o conceito destas remunerações mínimas/base e os critérios utilizados nas suas na definição da composição da remuneração total. A título de informação no ano de 2013 o valor do piso salarial profissional nacional no Brasil para uma jornada de 40h semanais e formação ensino médio modalidade normal era de USD 652.55 e a Remuneração Básica Mínima Nacional (RBMN) - hora de professor na educação básica era de USD \$ 22.56.

Chile, estima-se que seja ela responsável por aproximadamente 50% da remuneração média dos professores no país.

No Brasil, o processo de reivindicação do movimento sindical por um Piso Salarial Profissional Nacional não é recente, estando à temática presente nos principais embates que circunscreveram a política educacional das últimas décadas (elaboração da Constituição Federal e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Entretanto, a base legal para a instituição de uma política salarial é recente e conflituosa como vimos no Capítulo 2 deste trabalho. A referência foi a aprovação da Lei 11.738 em 2008, que após ter contestada sua constitucionalidade passou a vigorar somente a partir de 2011. Sendo recente sua aplicação, a lei ainda não é cumprida na íntegra em alguns estados e municípios, mas se ela não resolve a problemática história de desvalorização salarial do magistério brasileiro, ao menos estabelece um princípio de justiça salarial, sustentado na ideia de que abaixo desse piso não se pode retribuir o trabalho docente.

De acordo às análises de Pinto & Alves (2011), que consideram os dados dos dados do Censo Escolar e da PNAD do ano de 2009, a maioria professores brasileiros tem a docência como atividade principal e fonte de sustento, trabalha basicamente em redes públicas e aufer rendimentos que estão abaixo daquele obtido por profissionais com nível de formação equivalente (PINTO & ALVES, 2011, p. 27). A preocupação com a desvalorização da remuneração docente em relação às outras profissões é uma preocupação expressa inclusive no Projeto de Lei n. 8.035/2010, ou seja, com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação, Pinto & Alves (2011) esperam que os rendimentos dos professores se aproximem daqueles recebidos por profissionais com nível de formação equivalente, isso significa praticamente dobrar os atuais salários médios da profissão.

Nos estudos dos planos de carreiras das capitais e estados brasileiros, Capítulo 3 deste trabalho, destaca-se que a remuneração é composta de vantagens permanentes e vantagens temporárias e variáveis que estão vinculadas a atividades específicas do exercício da docência. Tais vantagens podem assumir as seguintes características: exercício docente em situação específica; vantagens vinculadas a direitos trabalhistas; vantagens relacionadas à modalidade de ensino; vantagens por atividade de regência de classe ou aulas; vantagens por permanecer no cargo após tempo de aposentadoria; vantagens de caráter geral (vinculadas à utilização do

dinheiro dos fundos ou a complementação de vencimento); vantagens por formação/titulação universitária; antiguidade ou tempo de serviço.

No Chile foram identificados diversos componentes de remuneração (ver Anexoll), mas os critérios conceituais destes componentes são baseados na experiência/antiguidade; formação/titulação acadêmica; exercício do magistério em condições especiais; e avaliações de desempenho individuais e coletivas; e outras de caráter complementar à RBMN.

Na estrutura da carreira, no caso brasileiro, os critérios usados para movimentação vertical e horizontal são basicamente caracterizados por antiguidade no cargo, formação acadêmica e avaliação de desempenho, quando são parte do vencimento base não são remunerações adicionais. Entretanto estes três critérios além de estarem contemplados na movimentação da carreira podem ser contabilizados novamente com o estabelecimento de bônus ou complementação adicional ao vencimento base. Isso quer dizer que se pode ter um mesmo critério contemplado na estrutura de movimentação da carreira (vertical e horizontal) e em componentes adicionais de remuneração.

Há diferença entre as duas realidades (Brasil e Chile) quando consideradas as estruturas movimentação na carreira, com esta concepção de verticalidade e horizontalidade. No Chile, tem-se uma Remuneração Básica Mínima Nacional e todos os outros componentes de remuneração decorrem dela, a eles são atribuídos percentuais referentes à RBMN. Não se verifica a existência de tabelas salariais como as presentes nos planos de carreiras estudados no Brasil. As remunerações por antiguidade e por titulação são permanentes, entretanto as demais que sugerem o exercício do magistério em condições especiais são transitórias⁷⁰.

Um consenso possível nos estudos de PREAL, analisados no Capítulo 1, especialmente os trabalhos de Morduchowicz (2002; 2009; 2011), reafirmado em Torrecilla (2007), é a predominância dos critérios de antiguidade nas estruturas de remuneração docente. No Chile, considerando a legislação vigente, os adicionais por antiguidade podem chegar até a 100% do valor da RBMN e no Brasil, segundo os critérios definidos pelos planos de carreira variam de 25% a 50% em relação ao vencimento base de cada ente federado. Isto é, mesmo com as recomendações de

⁷⁰ Esse foi um fator decisivo para não discutirmos nessa sessão do trabalho a amplitude das carreiras, pois diferente da lógica instituída nos planos e estatutos brasileiros, no Chile seria impossível ao menos com as opções metodológicas que adotamos nesta pesquisa, realizar este cálculo.

superação de tais modelos expressas nos documentos e literaturas sobre a temática, a adoção do princípio da antiguidade segue sendo importante instrumento na definição da composição da remuneração docente. O tempo de serviço ou adicionais de antiguidade são critérios para a remuneração dos quais os sindicatos docentes não costumam negociar, uma vez que considerando as possibilidades de ganhos ao longo da trajetória profissional, estes têm peso decisivo na composição geral das remunerações e não envolvem grandes esforços por parte docente para ser compensado. Também segundo Terigi (2011), os adicionais de antiguidade são os elementos responsáveis pela maior variação salarial entre docentes em um mesmo cargo.

Tanto no caso chileno quanto no caso brasileiro, a definição de remunerações adicionais para o exercício da docência em situação específica ou condições especiais (zonas rurais, vulnerabilidade da população atendida, populações indígenas, etc.), vinculação à modalidade ou etapa de ensino, ou ainda a ênfase na atividade de regência de classe/cursos, são características presentes nos estatutos de carreira. E estas remunerações para condições especiais da docência são elementos que podem fazê-la mais atrativa e, ao mesmo tempo, incentivar a permanência dos docentes nos sistemas de ensino que trabalham nestas situações específicas. Destaca-se que tais políticas de incentivos são enfatizadas nos documentos do PREAL, como se verificou no capítulo 1, apenas a indicação de diferenciação salarial por disciplina considerando a escassez de profissionais em algumas áreas ainda não são fomentadas explicitamente nos estatutos e planos de carreira estudados.

6.3 A JORNADA DE TRABALHO E O PERCENTUAL RESERVADO PARA HORA-ATIVIDADE

No Brasil, a referência para a definição de jornada de trabalho docente é a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional de 2008, na qual foi estabelecido o máximo de 40 horas para jornada de trabalho semanal⁷¹. Conforme observamos no Quadro

⁷¹ O Art. 67 da LDBEN de 1996 definia que os sistemas de ensino deveriam promover a valorização dos Profissionais do Magistério, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho. Doze anos passaram para que a definição de uma jornada máxima e percentuais de hora-atividade fossem definidos.

14 deste trabalho, tradicionalmente as jornadas são definidas nos estatutos e planos de carreira, assim cada ente federado possui autonomia para defini-la respeitando a jornada máxima. Nos casos analisados, percebeu-se que elas variam de 20 a 40 horas semanais a depender do sistema de ensino.

A Lei do Piso, além de estabelecer a jornada máxima, definiu também um percentual de hora-atividade, conforme de a definição de Carissimi e Trojan (2011), “é o momento extraclasse, dentro da jornada de trabalho docente, considerado para planejamento, estudos e formação continuada dos professores” (p.64). A jornada de trabalho e o percentual dedicado para a hora-atividade, junto com o piso salarial e a carreira são os principais elementos para a valorização do magistério destacados no Parecer CNE/CEB nº 9/2009.

Considerando que a lei 11.738/2008 teve sua constitucionalidade reconhecida em 2011, um estudo do MEC (2011) mostra a situação de implantação da lei quanto à jornada para hora-atividade e naquele ano verificou-se que apenas nove das vinte e sete (unidades da federação) cumpriam a lei. Ao longo dos anos que se seguiram, esta condição fez com que ocorressem constantes enfrentamentos entre integrantes do magistério da educação pública e os governos estaduais e municipais, seja por meio de ações judiciais, caso verificado nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Pará, seja por meio de greves e outros movimentos, que atingiram todos os estados que ainda não cumprem a lei (MEC, 2011).

Assim, no caso brasileiro, a jornada deve ser distribuída de forma que a duração total da jornada seja de 40 horas/semanais, destas 26 horas devem ser de trabalho com os alunos reservadas 14 horas semanais para as atividades extraclasse. Nos casos dos sistemas de ensino apresentarem jornadas diferentes de 40 horas semanais a recomendação é por reservar um terço da jornada para a hora-atividade. No ano de 2013, doze das vinte e sete (unidades da federação) cumpriam a lei.

A aplicabilidade da lei é um referencial para a qualidade educacional e para as políticas de valorização do magistério:

O trabalho do professor vai muito além de ministrar aulas. Para que sua atuação tenha mais qualidade, o professor precisa, além de uma ótima formação inicial, qualificar-se permanentemente e cumprir tarefas que envolvem a melhor preparação de suas atividades em sala de aula, bem como tempo e tranquilidade para avaliar corretamente a aprendizagem e desenvolvimento de seus alunos (MEC, 2011, p. 7).

No Chile, a partir de 1991 o Estatuto Docente definiu a carga horária semanal que foi regulamentada por decretos, o último em vigor data 2002. As normativas não fazem referências a jornadas de trabalho e sim a horas trabalhadas. Geralmente o que se observa é que os vínculos também se estabelecem em relação a quantidade de horas trabalhadas. Exceto no caso dos professores titulares, que cumprem um máximo de 44 horas semanais.

O decreto ministerial define o tempo de recreio, horas letivas e hora-atividade para planejamento. A contestação por parte do Colégio de Professores/Chile, sindicato de base nacional, é que a lei reserva 25% da jornada para atividades não letivas, entretanto os recreios estão no computo deste percentual, assim o tempo a ser dedicados para o planejamento, cursos de aperfeiçoamento e demais atividades é reduzido.

Atualmente, está em discussão um projeto de lei de reformulação da carreira docente no Chile, o projeto prevê a diminuição das horas destinadas para o trabalho letivo de 75% (legislação atual) para 70%, assim o restante do tempo deverá ser designado para o exercício de atividades não letivas. A legislação brasileira, por seu lado, reserva um tempo maior para o trabalho extraclasse. Em relação à jornada e ao percentual para hora-atividade, os documentos do PREAL não apresentam recomendações, ou seja, a temática não figura entre os elementos que podem garantir melhor qualidade ao trabalho docente e consequentemente ao processo de ensino-aprendizagem.

6.4 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

No Brasil, a vinculação de políticas de avaliação de desempenho docente como elemento que poderia potencializar a valorização do magistério é incluído no Artigo 67, inciso IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. Neste texto legal, a avaliação de desempenho é apresentada como um instrumento de movimentação da carreira, já anunciado aqui neste trabalho.

No ano seguinte à aprovação da LDB/1996, o Conselho Nacional de Educação fixou as Diretrizes para Carreira Docente do Magistério da Educação Básica e novamente a avaliação de desempenho passou a ser critério de incentivo de progressão por qualificação no trabalho docente. Neste contexto, a avaliação assume duas formas: a) desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo

parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema; b) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor atua.

Na Resolução 03/1997/CNE, a avaliação de desempenho não aparece vinculada à remuneração adicional que deve ser entregue aos professores e nem a resultados educacionais, sua referência se dá no sentido de movimentação na carreira.

Mais de uma década depois através do Parecer CNE/CEB nº 9/2009, o tema volta a figurar nas novas diretrizes para carreira docente. Primeiro é realizado um diagnóstico reconhecendo a dificuldade dos sistemas de ensino em efetivarem instrumentos de avaliação de desempenho para as progressões na carreira, muitas vezes ocorre o que verificamos no capítulo 2, isto é, são instrumentos meramente legais e burocráticos. E quando muito se resumem à aplicação de provas de conhecimento cujos resultados podem determinar o acesso ou não a benefícios salariais.

O argumento pró-avaliação de desempenho⁷² contido no Parecer CNE/CEB nº 9/2009, diz respeito à possibilidade dela vir a se constituir em um “momento de aferição, pelos profissionais do ensino, dos sistemas mantidos pelos entes federados, de tal forma que se possa extrair desta apreciação os elementos necessários à melhoria do processo ensino-aprendizagem em todos os seus aspectos” (CNTE, 2009, p. 80).

As novas diretrizes para carreira de 2009 articulam a avaliação de desempenho docente à avaliação dos sistemas de ensino, e destacam a participação dos profissionais da educação nesse processo. No Parecer CNE/CEB nº 9/2009, a avaliação de desempenho aparece primeiro como “princípio” dos planos de carreira e em seguida como instrumento para progressão na carreira, ao mesmo tempo pressupõe-se o reconhecimento da interdependência entre trabalho do profissional do magistério e o funcionamento geral do sistema de ensino.

⁷² O estudo “A Qualidade da Educação sob o Olhar dos Professores” aponta que 45,1% dos docentes entrevistados responderam positivamente à pergunta se gostariam que a escola dispusesse de um sistema para avaliar o trabalho do professor, contra uma quarta parte que se manifestou claramente contra esta proposta. Isto mostra que há uma progressiva quebra de resistência à avaliação de desempenho, mas o que se quer são regras claras, que ela se dê no contexto do plano de carreira e que seja instrumento de aperfeiçoamento profissional na perspectiva da qualidade de ensino e não como instrumento de punição aos professores (CNTE, 2009, p. 80).

Segundo Marques (2011), alguns sistemas educacionais brasileiros vêm se utilizando de algumas formas de bonificação aos professores, as quais aparecem vinculadas ao cumprimento de metas para a melhoria do desempenho dos alunos e incentivos para melhorar a qualidade do ensino (p. 6). Observando os locais onde tais práticas são mais comuns⁷³, verifica-se que estes estados não estão representados na Pesquisa da Remuneração.

Nos documentos do PREAL as abordagens que consideram os incentivos salariais por avaliação de desempenho individuais, ao menos do ponto de vista conceitual, passaram a ser substituídas pela necessidade de atrelamento aos resultados educacionais de alunos ou de sistemas de ensino (BROOKE, 2006).

Numa análise de Afonso (2000) sobre os documentos do PREAL produzidos até o período, o autor destaca que esta vinculação entre desempenho docente e resultados educacionais não vigora entre os países latino americanos, “nenhum país avalia periodicamente todos os docentes”, mas, esta passou a ser a tendência na condução de políticas de avaliação de desempenho profissional docente na região.

No Chile, como vimos no Capítulo 4, a condução de políticas de avaliação de desempenho assume várias formas e seus primórdios estão no início dos anos 90 com a aprovação do Estatuto Docente. Nesta regulação das condições de carreira, são dadas as bases para o que viria a ser o Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho Docente.

⁷³ Minas Gerais – Bahia - Espírito Santo- Pernambuco- Ceará- Rio de Janeiro (MARQUES,2011).

QUADRO 18 - POLÍTICAS RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E INCENTIVOS SALARIAIS

Marco Legal	Lei 19.410/1995	Leis 19.715/2001 e 20.501/2011	Lei 19.961/2004
Período de Vigência	A partir de 1996	A partir de 2002	A partir de 2003/2004
Conceito/justificativa	Contribuir para o melhoramento da Qualidade educacional dos estabelecimentos subvencionado	Fortalecer a qualidade da educação através do reconhecimento do mérito profissional dos docentes em aula	Fortalecimento da profissão docente, com caráter formativo, segundo o texto legal.
Como se avalia	Medição do desempenho dos estabelecimentos de ensino: Efetividade, Superação, Iniciativa, Igualdade de oportunidades e integração e participação da comunidade escolar.	Prova de conhecimentos teóricos e apresentação de portfólios de desempenho pedagógicos	Ferramentas: a) Portfólio de desempenho pedagógico (b) Auto avaliação (c) Entrevista por avaliador par Informe de Referência de terceiros.
Critério da avaliação	Resultados educacionais em avaliação Institucional	Avaliação de desempenho individual	Avaliação de desempenho individual
Quem pode receber	Docentes e Assistentes da educação do setor subvencionado (municipal de particular)	Docentes do setor subvencionado (municipal de particular) que estejam em sala de aula	Docentes do Setor municipal que estejam em sala de aula
Caráter da avaliação	Obrigatória	Voluntária	Obrigatória
Consequências da Avaliação	25% dos estabelecimentos de ensino considerados de excelência recebem um bônus que deverá ser distribuído aos professores.	Recebimento de bônus financeiro e possibilidade de acreditação no programa "Red de maestros y maestras"	Recebimento de bônus salarial para professor destacados e demissão de professores mal avaliados em três procedimentos consecutivos

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA COM BASE NAS LEGISLAÇÕES ANALISADAS, CHILE (1995); CHILE (2001); CHILE (2004).

Como se observa no quadro síntese, as políticas de avaliação de desempenho docentes no Chile estão presentes no sistema educacional desde 1995, permanecendo em governos com concepções distintas, e foram sendo aprimoradas ao longo dos períodos analisados. Se no Brasil podemos considerar que a maioria dos sistemas de ensino não efetivaram instrumentos dessa natureza para a avaliação de desempenho, no Chile de fato existe um arcabouço teórico/conceitual e prático advindo dos efeitos destas políticas e ao que nos

interessa neste trabalho, seus efeitos enquanto componentes de remuneração dos docentes.

Atualmente as políticas de avaliação de desempenho aplicadas no Chile, articulam os resultados educacionais institucionais ao desempenho individual dos docentes, podem ser de caráter voluntário (AEP) ou obrigatória para os docentes e podem também traduzir-se na demissão daqueles com resultados insuficientes nos processos avaliativos.

A justificativa para as práticas vão desde a contribuição para o melhoramento da qualidade educacional dos estabelecimentos subvencionados até o fortalecimento da profissão docente, que são as recomendações verificadas nos documentos do PREAL e pode ser uma tendência a ser seguida no Brasil, especialmente porque as novas diretrizes para carreira docente/2009 fazem esta vinculação.

No Chile, os resultados monetários pagos através de bônus ou prêmios são transitórios, ou seja, os docentes recebem durante um período determinado. O vencimento base será sempre o mesmo definido anualmente pelo Ministério da Educação com as devidas correções inflacionárias. Assim os prêmios/bônus não se incorporam na remuneração. No caso do Brasil, a recomendação para a avaliação de desempenho docente é que ela esteja vinculada à progressão na carreira, o que quer dizer que os eventuais ganhos remuneratórios passam a ser vencimento base e os professores acumulariam estes ganhos ao longo da trajetória profissional.

Autores (RIESCO, 2002; VALENZUELA, 2013) sugerem que a repercussão das avaliações de desempenho na remuneração docente não ultrapasse os 10% do montante total da remuneração. Estas são compostas essencialmente pela RBMN e por biênios associados à antiguidade.

As políticas de avaliação e desempenho docente postas em prática no Chile são referências na literatura internacional (MORDUCHOWICZ, 2011). Entretanto na literatura nacional, estas políticas são analisadas criticamente e com maior cuidado, como ocorre nos trabalhos de Sisto; Montecinos; Ahumada (2013), que ao analisar as visões de gestores e professores sobre os processos em andamento da avaliação de desempenho, levantam elementos questionáveis tanto quanto aos métodos, e quanto à abrangência destas políticas. Ávalos (2007) e Mizala; Romaguera (2000; 2002; 2007) acrescentam a isso a necessidade de ampliar os estudos sobre a condição laboral dos professores no país, já que muitos dos

estudos encontrados são realizados por pesquisas internacionais em comparação a outros países e uma característica desses estudos internacionais é justamente a análise a partir da legislação.

A temática da carreira docente no Brasil e no Chile na contemporaneidade ganhou evidência. No Brasil, a partir de 2008 especificamente com a aprovação da Lei do Piso Nacional. Com a lei, as temáticas de salário e jornada subsidiam a lutas históricas dos trabalhadores docentes, o mesmo ocorre com a aprovação das novas diretrizes para carreira docente de 2009. Outro momento ímpar de inclusão da valorização do magistério na agenda política nacional foram as conferências nacionais⁷⁴ que impulsionam os debates em torno da construção do Plano Nacional de Educação. Nele, são acrescentadas outras questões que dizem respeito à atratividade da carreira docente, à melhoria da relação entre a formação que ocorre nas instituições de ensino superior e a inserção nas escolas dos docentes iniciantes, e novas alternativas de pensar o recrutamento docente a partir de provas de ingresso em caráter nacional.

No Chile o cenário se repete, muito em função das discussões em torno do novo projeto para carreira docente, que reformula o Estatuto Docente de 1991. Nele se discute o aprimoramento dos mecanismos de avaliação de desempenho e sua eficácia, um dos debates centrais destacados em Atria (2012) e Guzmán; Montecinos; Beca; Veas (2012) é a sobrevalorização dos diretores escolares nos processos de avaliação de desempenho que podem resultar na demissão de professores mal avaliados. Também estão presentes o aprimoramento da avaliação de egressos dos cursos de formação docentes através de provas de caráter obrigatório, o estabelecimento de prêmios a professores iniciantes como incentivo à atração e permanência dos docentes nos primeiros anos de trabalho nos sistemas de ensino subvencionados.

Nesta perspectiva, Brasil e Chile comparativamente, apresentam se não os mesmos instrumentos, princípios similares na condução de políticas em torno da carreira docente. Tais princípios são tendências para a região e dizem respeito às grandes questões e desafios que envolvem a profissão docente, ou seja, como atrair estudantes com melhor desempenho acadêmico aos cursos de formação de docentes, e posterior a isso, como atrair e recrutar bons quadros para os sistemas

⁷⁴ Conferência Nacional da Educação Básica (2008) e Conferência Nacional da Educação (2010).

de ensino e por fim criar mecanismos que garantam que estes profissionais permaneçam motivados na carreira docente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas análises sobre as reformas educacionais, Casassus (2004) e Dale (2004) nos permitiram considerar que as carreiras docentes definidas em planos de carreira (doze estados e doze capitais no Brasil) e no Estatuto Docente (no Chile) posta em prática nas últimas décadas, possuem características homogêneas dada a historicidade atribuídas no aspecto regional. Essa condição por um lado indicou regularidade e não impossibilitou a existência de diferenciações nas estruturas de carreira docente previstas no marco de cada estado nacional.

Esta tese buscou situar a carreira docente como elemento central da política de valorização do magistério, neste contexto, padrões de remuneração adequados, jornada distribuída entre tempo de trabalho efetivo com os estudantes e tempo para atividades extraclasse e a instituição de planos de carreira podem contribuir para a tão almejada valorização docente.

Ao observarmos as recomendações contidas nos documentos do PREAL para carreira docente, as que mais se destacaram foram o incentivo à superação das estruturas tradicionais de carreira movidas por antiguidade e titulação e a introdução de modelos de avaliação de desempenho e incentivos que premiam os docentes no exercício do magistério em condições especiais.

Considerando Brasil e Chile, vemos que no primeiro caso permaneceram ao longo das duas últimas décadas, tanto no debate sindical quanto nas propostas que se efetivaram em legislações nos diversos entes federados, estruturas mais tradicionais que supervalorizam a antiguidade e as titulações acadêmicas. No caso chileno, embora a avaliação de desempenho tenha sido prevista no estatuto docente no início dos anos de 1990, como critério de incentivo salarial ela ainda é incipiente e segue sendo valorado o critério de antiguidade no cargo e a definição de uma remuneração mínima nacional.

No âmbito das decisões dos estados nacionais, portanto, não se efetivou a superação das tais estruturas tradicionais da carreira docente, amplamente contestadas, especialmente em relação ao critério de antiguidade. Já no caso da titulação acadêmica, a sua relação na estrutura da carreira ficou mais evidente no Brasil. Neste caso é comum que os planos de carreira diferenciem significativamente a remuneração pelos níveis de titulação. No Chile, a carreira não possui aquela característica de verticalidade e horizontalidade, verificada na América Latina

(MORDUCHOWCZ, 2003; TORRECILLA, 2007), nem a retribuição por titulação acadêmica. A Remuneração Básica Mínima Nacional considera a titulação necessária para o exercício da docência num determinado nível de ensino, os títulos acadêmicos, assim como cursos e aperfeiçoamento são convertidos em horas e se paga um prêmio, considerando no máximo 800 horas anuais.

Em relação ao Brasil, a avaliação de desempenho que seguiu sendo princípio para carreira desde 1996 a partir do texto da LDB, está presente como critério para a evolução na carreira, a literatura (SOUZA, 2009; GATTI, 2013) tende a considerar que elas existem num plano jurídico/formal, não se efetivando como política de verificação de desempenho nos sistemas de ensino. E é interessante perceber o movimento que esta temática faz ao longo do período analisado nos textos do PREAL, pois nas primeiras publicações há enfoque na avaliação individual de desempenho e nas últimas ela aparece vinculada à avaliação de desempenho dos estabelecimentos de ensino.

Vaillant (2004) e Morduchowicz (2002) questionam a estabilidade laboral dos docentes, e segundo os autores, poderia ser uma das consequências para a baixa qualidade educacional na região. Os sistemas de carreira definidos nos planos e estatutos no Brasil tendem a reafirmar o ingresso por concursos públicos de provas e títulos, embora se reconheça que há uma contraposição ao que a própria Constituição Federal determina, ou seja, possibilidades de vínculos variados.

No Chile, o regime de trabalho dos docentes foi mais flexibilizado com a Lei 20.501 de 2011, nela está explícito que os diretores dos estabelecimentos podem despedir professores mal avaliados, conforme abordamos no capítulo 4. Mas sobre isso, Atria (2013) considera que esta possibilidade de demissão é um ponto bastante controverso, porque a demissão não resulta no impedimento do exercício profissional no sistema de ensino e sim numa escola específica. Para o autor, isso contribui para o aumento da segregação de professores e escolas dentro do próprio sistema educacional. Os professores demitidos se dirigiram para outras escolas que os aceitem, e estas escolas por vezes são as que recebem alunos em situação de maior vulnerabilidade social. Atria (2013) atribui este tipo de decisão à incapacidade dos gestores do sistema educacional em reconhecer a ineficiência do próprio sistema. Assim, ao contrário de buscar explicações e enfrentar os problemas do

sistema educacional encontram na inaptidão de alguns professores a resposta mais óbvia⁷⁵.

Uma das recomendações dos documentos do PREAL que os sistemas de carreira docente analisados estão contemplando é a instituição de incentivos e diferenciais de remuneração para docentes atuarem em escolas rurais, escolas urbanas mais vulneráveis (LIANG, 2003). No Brasil e no Chile esse é um dos critérios usados na definição de incentivos remuneratórios. Elementos como este são destacados na análise de Morduchowicz (2011), como respostas dos sistemas de ensino na superação da baixa qualidade de ensino.

Nas comparações internacionais realizadas nos documentos do Preal (nas quais prevalecem os países da ODCE) são problematizadas situações vivenciadas por aqueles sistemas educacionais, que não estavam postas no debate na América Latina nem nas legislações brasileiras e chilenas até o final da década passada e agora começam a ser debatidas. São as questões relativas à atratividade da profissão e recrutamento atrelado à continuidade de um processo formativo.

O que contatamos foi que estas duas temáticas ganharam visibilidade nas políticas e nas legislações, uma vez que as formas tradicionais de recrutamento e escassez de professores (notória em algumas disciplinas) passam a ser grandes desafios a serem enfrentados no âmbito dos sistemas de ensino. Isso se justifica quando consideramos experiências como a prova INICIA no Chile e o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente no Brasil. Estas são proposições políticas dos governos em questão que enfrentam resistência dos sindicatos docentes e tampouco se verifica a inclusão dessas temáticas nas reivindicações sindicais.

Observando as políticas e legislações para carreira docente no Brasil e no Chile, percebe-se que a partir da década de 1990, reservadas as especificidades de cada caso, há intensificação nos debates vinculados à valorização da carreira docente. No Chile, o que caracteriza esse debate é a retomada de um sistema extinto pela ditadura militar, conforme a literatura analisada nesta tese, que nos permite considerar que houve um processo de precarização das condições laborais docentes não revertidos nas décadas que se seguiram às reformas. E, neste

⁷⁵ A pesquisa em questão centrou-se nos vínculos estabelecidos nos planos de carreira, que geralmente contemplam a estabilidade no emprego. Por não analisar outros tipos de contratos de trabalho não entraremos nesta seara, sobre a relação entre estabilidade laboral, vínculos precário e qualidade dos sistemas de ensino, entretanto destaca-se a necessidade de investigação da temática em diferentes perspectivas.

contexto, foram sendo aplicadas algumas políticas recomendadas pelos organismos internacionais que assumem grande dimensão na literatura internacional, mas que nas dinâmicas locais descritas na literatura nacional não se verificam.

No Brasil, a expectativa é pela realização de condições de carreira docente nunca aplicada de fato pelos sistemas de ensino dos entes federados. Se temos uma literatura vasta (SOUZA, 2009; GATTI & BARRETO, 2009; GOUVEIA & TAVARES, 2012) e estudos de planos de carreiras (DUTRA JR, 2000; CONSED, 2005) que apontam para certa heterogeneidade na forma como os diversos entes federados regulam a carreira docente, ao mesmo tempo, considerando as políticas educacionais como o FUNDEB/2006, a lei do PSPN/2008, Diretrizes para Carreira Docente/2009, um de seus desdobramentos pode ser a possível homogeneização que se desenha a partir desta legislação nacional, uma vez estas poderão ser indutor para uma política nacional. Isso porque a partir da inserção na agenda política de uma concepção de carreira que articula piso nacional, jornada de trabalho com reserva para hora-atividade e diretrizes para os planos de carreira docente, podemos estar diante de um quadro de superação da heterogeneidade praticada nos entes federados, ao menos no que diz respeito a esses critérios de carreira docente.

Por fim, há nesta tese diversos aspectos não explorados, ou não tratados com a profundidade que merecem, e isto é decorrente dos limites impostos pelo tempo para elaboração do trabalho, pela dificuldade de acesso a alguns dados importantes e mesmo pelas dificuldades instrumentais desta pesquisadora na lida com uma metodologia comparada. Contudo, nossa expectativa é que este trabalho possa contribuir, ainda que singelamente, com o avanço no debate e no conhecimento sobre as carreiras docentes no Brasil e no Chile, em perspectiva comparada, pois as análises das políticas educacionais, em geral, e das políticas para os trabalhadores docentes, em particular, necessita passar por uma ampliação da leitura, que o olhar comparativo nos permite.

REFERÊNCIAS

- ABREU, D. C. **Plano de cargos, carreira e salário do magistério público de Curitiba**: Uma análise do processo de construção da Lei Nº 10.190/2001. 77 f. Monografia (Especialização em Organização do Trabalho Pedagógico) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.
- ABREU, D. C. **Carreira e perfil do profissional do magistério na Rede Municipal de Ensino de Curitiba**: História e impacto da política brasileira de valorização do magistério. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008.
- ABREU, M. V. de; BALZANO, S. Progressão na Carreira do magistério e avaliação de desempenho. In: RODRIGUES, Maristela M.; GIÁGIO, Mônica (Org.). **Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de educação: PRASEM III**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2001.
- AFONSO, Almerindo J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação** [online]. n.22, p.35-46, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/aGH4ea>>. Acesso em: 13 out. 2013.
- AGUIAR, M. A. In: BALZANO, S. (org.). **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. 56p. Brasília: CONSED, UNESCO, 2007.
- ALCÂNTARA, Wiara R. R. A sala de aula foi o meu mundo: a carreira do magistério em São Paulo (1920-1950). **Educação e Pesquisa** [online], v.38, n.2, p.289-305. abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/N3Ulz9>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa** [online], v.41, n.143, p.606-639, 2011. Disponível em <<http://goo.gl/FNSDhx>>. Acesso em: 13 out. 2013.
- APEOC. **Orçamentos devem prever reajuste do PSPN para 2011**. 16 jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/3Z48gZ>>. Acesso em: 29 jun. 2011.
- ARCO-VERDE, Y. **Entrevista com os secretários estaduais da Educação do Paraná**: entrevista. [29 de agosto de 2012]. Curitiba. Entrevista concedida a Diana Cristina de Abreu e Marina de Godoy.
- ASSAÉL, J.; PAVEZ, J. La construcción e implementación del sistema de evaluación del desempeño docente chileno: principales tensiones y desafíos. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid, v.1, n.2, p.43-55, 2008.
- ASSUNÇÃO, A. A.; OLIVEIRA, D. A. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação e Sociedade** [online], v.30, n.107, p.349-372, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/o6JacW>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

ÁVALOS, B. El nuevo profesionalismo: formación docente inicial y continua. In: FANFANI, T. Emilio (comp.). **El oficio docente; vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI**. 1.ª Ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2006. Disponível em: < <http://goo.gl/L5xGsj>>. Acesso em: 13 out. 2013.

ÁVALOS, B. La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas en busca de políticas. In: COX, Cristián. (org.) **Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile**. Santiago: Editoria Universitaria, 2003.

AZEVEDO, J. M. L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola** [online], Brasília, v.4, n.6, p.27-35, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/14gITJ>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

BALZANO, S. **Estudo dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica dos estados brasileiros**. CONSED RH – GT Valorização do Magistério, jul. 2005.

BALZANO, S. (org.). **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. 56p. Brasília: CONSED, UNESCO, 2007.

BARBER, M.; MOURSHED, M. **Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo** (Tradução: McKinsey & Co. Buenos Aires). Documento PREAL nº 41. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Julio 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/SYBryZ>> Acesso em: 15 jul. 2013.

BARRETO, R. G.; LEHER, R. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge" terciária. **Revista Brasileira de Educação** [online], Rio de Janeiro, v.13, n.39, p.423-436, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/Alt2Fa>>. Acesso em: 05 out. 2013.

BECA, C. E. O sistema de avaliação docente no Chile: a visão do ministério da educação. In: BALZANO, Sônia. (Org.) **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. Brasília: CONSED, UNESCO, 2007. 56 p.

BELLEI, C.; VALENZUELA, J. P. ¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile? In: MARTINIC, S.; ELACQUA, G. (Ed.). **¿Fin de ciclo?** Cambios en la gobernanza del sistema educativo. Santiago de Chile: UNESCO - Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010. p.257-283. Disponível em: <<http://goo.gl/VLkL7T>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BONIFAZ, R. Origen de la Evaluacion Docente y su conexión con las políticas públicas en educación. In: MANZI, J.; GONZALEZ, R.; SUN, Y. (Ed.). **La Evaluación Docente en Chile**. Santiago de Chile: MDe UC, 2011. p.13-34. Disponível em: <<http://goo.gl/aDh5B8>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1971. Disponível em: <<http://goo.gl/cnXFtj>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Lei nº 6.019**, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1974. Disponível em: <<http://goo.gl/TR7Ru9>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/3bc3B8>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1990. Disponível em: <<http://goo.gl/q6eZrU>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Lei nº 8.745**, de 09 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/w4NaAi>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/xw4X0F>> Acesso em: 09 de set. 2013.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/v5VUVr>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/qzuUWW>>. Acesso em: 09 de jun. 2013.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 02/1997**, de 26 de fevereiro de 1997. Diretrizes para a Carreira e Remuneração do Magistério Público. Brasília: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/RmfRwG>>. Acesso em: 10 de jun de 2013.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 10/1997**, de 03 de setembro de 1997. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Conselho Nacional de Educação/ Câmara de

Educação Básica, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/VUDaWI>>. Acesso em: 10 de jun. de 2013.

_____. **Resolução n.º 03/1997**, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/Z3PZYf>>. Acesso em: 10 de jun de 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/MWLPmC>>. Acesso em: 25 de out. 2013.

_____. **Lei nº. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/rrs039>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Lei n.º 11.301**, de 10 de maio de 2006. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/EodTWN>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/jNZyUI>>. Acesso em: 25 de out. 2013.

_____. **Decreto n.º 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/F19jsM>>. Acesso em 09 de jun. 2013.

_____. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/HCVhmn>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Projeto de Pesquisa Observatório da Educação**: Remuneração dos professores das escolas públicas da educação básica; configurações, impactos, impasses e perspectivas. Brasília, 2008b.

_____. **Parecer CNE/CEB n.º 09/2009**, de 02 de abril de 2009. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/UetLSE>>. Acesso em: 10 de jun de 2013.

_____. **Resolução CNE/CEB n.º 02/2009**, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Brasília: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/b2vDzC>>. Acesso em: 10 de jun de 2013.

_____. **Lei n.º 12.014**, de 06 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/zuwNzl>>. Acesso em 09 de jun. 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/syWZZL>>. Acesso em: 25 de out. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação – Documento Referência. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/wXlQUj>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação – Documento final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/QvplYG>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. **Projeto de Lei n.º 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/9uZcWH>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035-B de 2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências - Redação Final. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/u8e8gg>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRESSOUX, P. As pesquisas sobre o efeito-escola e o efeito-professor. **Educação em Revista**, Belo Horizonte: FAE/UFMG, n.38, p.17-88, 2003.

BRITTO, A. Reformas Educacionais no Chile: a vez do agente. **Revista Estudos Universitários** [online]. v.37, n.1, p.143-165, jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ygzfJH>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa** [online]. v.36, n.128, p. 377-401, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/II098a>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

BRUNNER, J. J.; PEÑA, C. (coord) **La reforma al sistema escolar: aportes para el debate.** Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007. 252p.

CAMARGO, P. Vale quanto ensina: rechaçada por professores e aplaudida por economistas a remuneração baseada no desempenho é uma das principais polêmicas no cenário da educação brasileira atual. **Pátio**, v.12, n.47, ago./out. 2008.

CAMARGO, R. B. et al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**, Porto Alegre, v.25, n.2, p.185-384, maio/ago. 2009.

CARA, D. Apresentação. In: XIMENES, S. B. (coord.) **Em Questão 7 - Lei do piso:** debates sobre a valorização do magistério e o direito à educação no STF. São Paulo: Ação Educativa – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011, p.5-6. Disponível em: <<http://goo.gl/wQQTfk>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007, 128p.

CARVALHO FILHO, J. S.. **Manual de Direito Administrativo.** 6.^a edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. 436p.

CASASSUS, J. **A escola e a desigualdade.** Tradução de Lia Zatz. Brasília: Plano, 2002, 201p.

CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.114, p.7-28, 2001.

CASTRO PAREDES, M. Gobiernos Locales y Educación en Chile en el Siglo XIX: una aproximación histórica. **Revista Historia de la Educación Latinoamericana**, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, v.15, p.93-124, 2010.

CASTRO PAREDES, M. Política, educación y territorio en Chile (1950-2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado. **Revista Educación y Educadores**, Universidad de La Sabana. Facultad de Educación, v.15, p.97-114, 2012.

CASTRO, C. M.; IOSCHPE, G. **A remuneração dos professores na América Latina: É baixa? Afeta a qualidade do ensino?** Documento Preal n.º 37. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, jan./2007.

CHILE. **Decreto Supremo n.º 4.002**, 20 de mayo de 1980. Fija objetivos, planes y programas de la educación general básica, a partir de 1981. Santiago, 1980. Disponible em: <<http://goo.gl/oeclre>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Ley n.º 18.962**, de 10 de marzo de 1990. Ley orgánica constitucional de enseñanza. Santiago, 1990. Disponible em: <<http://goo.gl/udjpbr>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Ley n.º 19.047**, de 14 de febrero de 1991. Aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican. Santiago, 1991. Disponible em: <<https://goo.gl/dLZeYv>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Informe de la Comisión Nacional para la modernización de la educación. Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI**. Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1994.

_____. Comité Técnico Asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena designado por s.e. el presidente de la república. In: **Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI**. Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1994.

_____. **Ley n.º 19.410**, de 31 de agosto de 1995. Modifica la ley n.º 19.070, sobre estatuto de profesionales de la educación, el decreto con fuerza de ley n.º 5, de 1993, del ministerio de educación, sobre subvenciones a establecimientos educacionales, y otorga beneficios que señala. Santiago, 1995. Disponible em: <<http://bcn.cl/1uwvn>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. **Ley n.º 19.070**, de 10 de septiembre de 1996, fija el estatuto de los profesionales de la educación y de las leyes que la han complementado y modificado. Santiago, 1996. Disponible em: <<https://goo.gl/ZyEiug>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Unidad de currículo y evaluación. Estudio y Comprensión de la Naturaleza** - Programa de estudios. Quinto año Básico. Santiago, 1998.

_____. **Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación**. Presidencia de la República, Santiago, 2006. Disponible em: <<http://goo.gl/dQvGC6>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. **Ley n.º 20.248**, de 25 de enero de 2008. Establece ley de subvención escolar preferencial. Santiago, 2008. Disponible em: <<https://goo.gl/EP6vsq>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Ley n° 20.370**, de 28 de julio de 2009. Establece la ley general de educación. Santiago, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/0wsbr2>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Ley n.º 20.501**, de 08 de febrero de 2011. Calidad y equidade de La Educación. Santiago, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/3AjXQD>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. **Panel de Expertos para una Educación de Calidad**. Informe Final Segunda Etapa. Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, Presidencia de la República, Chile, Mayo. 2011.

_____. **Evolución de la Dotación Docente Municipal a Contrata**. Período 2003 - 2012. Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/AF9hE6>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

COFRÉ, G. G. **Análisis de la propuesta de implementación de una Prueba de Conocimientos obligatoria para egresados de Carreras de Educación**. 43f. Tesis (Magíster en Políticas Públicas) – Pontificia Universidad Católica de Chile. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/gkPPbD>>. Acesso em 25 out. 2013.

COLÉGIO DE PROFESORES. **Carrera Profesional Docente**: propuesta Del Colégio de profesores de Chile [online]. Santiago, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Oo4t8a>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

COLÉGIO DE PROFESSORES. **Los niños, niñas y jóvenes de Chile se merecen una efectiva Carrera Profesional Docente**. Declaración Pública. [online]. Santiago, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/MXSXV>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

COX, C. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. In: COX, Cristián (org.). **Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile**. Santiago: Editoria Universitaria, 2003. p.19-113.

DALE, Roger. Globalización: ¿un nuevo mundo para la educación comparada? In: SCHRIEWER, Jürgen (org). **Formación del discurso en la Educación Comparada**. Barcelona: Pomares, 2002. p. 69-90.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio-ago. 2004.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação** – desvendando a caixa preta. Campinas/SP: Autores Associados. 1999. 134p.

Di PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Atlas. 2003. 723p.

DIRETRIZES Para a Carreira e Remuneração. **Cadernos de Educação** [online]. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, n.21, p.84-93, out. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/fMmhS9>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

DOCUMENTO ENTIDADES⁷⁶. **Prova Nacional De Concurso Para O Ingresso Na Carreira Docente: Educação Infantil E Anos Iniciais Do Ensino Fundamental**. Brasília, 2011.

DONOSO, S. **El derecho a educación en Chile: nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal**. Santiago: Bravo y Allende Editores, 2013.

DONOSO, S.; DONOSO, G. Políticas de gestión de la educación pública escolar en Chile (1990 -2010): una evaluación inicial. **Ensaio: Avaliação Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, vol.17, n.64, p.421-448, 2009.

DUTRA JUNIOR, A. F. et. al. **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000. 234 p.

EVANGELISTA, O.; TRICHES, J. Reconversão, alargamento do trabalho docente e Curso de Pedagogia no Brasil. In: **Seminário Redestrado Nuevas Regulaciones En América Latina**, 7, 2008. *Anais*. Buenos Aires: Agencia; UBA, 2008.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.33, n.3, p.531-541, set./dez. 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FELDFEBER, M. La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la "agenda educativa" en América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p.444-465, mai.-ago., 2007.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**. Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do livro, 1974. 359 p.

FERREIRA, A. G. O sentido da educação comparada: uma compreensão sobre a construção de uma identidade. In: MARTINEZ, S. A.; SOUZA, D. B. (Org.). **Educação comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009. p.137-166.

FIORI, J. L., **A governabilidade democrática na nova ordem econômica**. Revista Novos Estudos. Rio de Janeiro: CEBRAP, v. 43, 1995.

⁷⁶ Documento elaborado pelas seguintes entidades: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Fórum Nacional de Diretores de Faculdades e Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir), com base nas contribuições de pesquisadores vinculados às mencionadas entidades em seminário realizado em Brasília, nos dias 26 e 27 de maio de 2011.

FIORI, J. L. **O Poder Global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo, Boitempo, 2007. 264p.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.) **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998. p.85-22.

FRANCO, C. **Estudo sobre Avaliação da Educação e Valorização do Magistério**. CONSED RH-GT Valorização do Magistério. Março de 2005.

GAJARDO, M. **Reformas educativas en América Latina**. Balance de una década. Santiago de Chile: Documento PREAL nº 15. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, septiembre 1999, n. 15. Disponível em: <<http://goo.gl/rHuDMI>>. Acesso em 20 jun. 2013.

GARCIA, M. **Políticas de inserción en la docencia**: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 52. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, marzo/2011. Disponível em: <<https://goo.gl/Rr2zha>>. Acesso em 20 jun. 2013.

GARCÍA-HUIDOBRO, J.. **La Prueba Inicia**: uso y abusos. Santiago de Chile: Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/QuJlwK>>. Acesso em 25 out. 2013.

GATTI, B. A. Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica. **Cadernos de Pesquisa** [online]. São Paulo. v.42, n.145, p.88-111. jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6EnyJQ>>. Acesso em 25 out. 2013.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. **Professores**: aspectos de sua Profissionalização, formação e valorização social. Brasília: UNESCO, 2009. (Relatório de pesquisa).

_____. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GÓMEZ, J. P. O sistema de avaliação docente no Chile: a visão do colégio de professores. In: BALZANO, S. (org.). **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. Brasília: CONSED, UNESCO, 2007. p.41-49.

GONZÁLEZ, P. **La política educacional de los años noventa y los anuncios del 21 de mayo**. Bitácora Económica. 4: Programa de asistencia Legislativa, 1996.

GOROSTIAGA, J. M.; VIEIRA, L. M. F. Tendências nacionais e subnacionais no governo escolar: Argentina e Brasil, 1990-2010. In: OLIVEIRA, D. A.; PINI, M.; FELDFEBER, M. (Org.). **Políticas educacionais e trabalho docente**: perspectiva comparada. 1ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 65-92.

GOUVEIA, B. G.; TAVARES, T. M. O magistério no contexto federativo – Planos de carreira e regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola** [online]. Brasília, v.6, n.10, p.185-197, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Mzd53Z>>. Acesso em 25 out. 2013.

GURGEL, R. F. **Trabalho docente:** políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino. 224f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/mf8UYL>>. Acesso em: 26 de set. 2013.

GUZMÁN, I. et al. Panel sobre carrera docente: En torno al proyecto de ley que agudiza la desprofesionalización. **Docencia** [online]. n. 46, p.84-96, Mayo/2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Lfj3jU>> Acesso em 16 nov. 2013.

ISORÉ, M. **Evaluación docente:** prácticas vigentes en los países de La OCDE y una revisión de La literatura. Santiago de Chile: Documento PREAL nº 46. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Marzo/2010. Disponível em: <<http://goo.gl/8V1TWJ>>. Acesso em 20 jun. 2013.

KRAWCZYK, N. R. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação** [online]. n.19, p.43-62, jan./abr. 2002. (2000a). Disponível em: <<http://goo.gl/anAc2f>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

KRAWCZYK, N. R.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI.** Reformas em debate. Campinas/ SP: Autores Associados, 2000. V. 1. 140p. (Coleção educação contemporânea)

KRAWCZYK, N. R.; ROSAR, M. F. F. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas/SP: CEDES, v.22, n.75. p.33-47, ago./2001.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990:** uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. (Org.). **América Latina:** Estado e reformas numa perspectiva comparada. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora e PUC/SP, 2003. 135p.

LIANG, X. **Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones.** Documento PREAL n.º 27 Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/FvcYBL>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

LUDKE, M.; BOING, L. A. Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. **Educação e Sociedade** [online], v.25, n.89, p.1159-1180. set./dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/jRQGzW>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

MAC-CLURE, L. ¿Quién está a cargo de la gestión de la educación pública escolar? Un análisis de la regulación legal de las escuelas “municipales”. **Revista Estudios Públicos** [online], n. 120, p.107-123, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/7xnMgn>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 749 p.

MEJIAS, M. R. Reconfiguración de la pedagogía, pedagogías críticas y movimientos pedagógicos en el contexto educativo actual. In: **Encuentro Nacional de Movimiento Pedagógico**. Colegio de Profesores de Chile. Santiago de Chile, 13 al 15 de enero, 2010.

MELLO, M. T. L. de. Diretrizes Nacionais de Carreira: o posto e o pressuposto. In: CNTE. Cadernos de Educação. **Magistério Público: Diretrizes para a Carreira e a Remuneração**. 2. ed. Brasília, ano IV, n.6, junho/1999. Complemento do Caderno de Educação n. 6.

MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. **Avaliação do desempenho e incentivos na educação chilena**. Cadernos de Economia, 2002.

MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. **Sistemas de Incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile**. Documento de Trabajo. Serie Economía, n. 82, 2000.

MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile. In: COX, Cristián (org.). **Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile**. Santiago: Editoria Universitaria, 2003. p.519-558.

MONLEVADE, J. A. C. **Valorização salarial dos professores: o papel do Piso Salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. Tese (Doutorado em educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MONLEVADE, J. A. C. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia, DF: Idea, 2007.

MOTTA, C, P, C. **Curso prático de direito administrativo**. 2.^a ed. Belo Horizonte: Delney, 2004. 1253p.

MORDUCHOWICZ, A. **Carreira, incentivos e estruturas salariais docentes**. Tradução de Paulo M. Garchet. Rio de Janeiro: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe – PREAL/BRASIL, n. 23, 2002.

_____. **La oferta, la demanda y el salario docente. Modelo para armar**. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 45. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2009.

_____. **Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes**. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 55. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2011, n. 55.

MORDUCHOWICZ, A.; LOUZANO, P. **Formación Docente en Chile**. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 57. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2011, n. 57.

NUÑEZ, I. El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución en la cultura docente. In: COX, Cristián (org.). **Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile**. Santiago: Editoria Universitaria, 2003, p. 455-518.

OLIVEIRA, D. A. **A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização**. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.89, set./dez. 2004, p.1127-1144.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** [online]., v.25, n.2, p.197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/K2YxPQ>>. Acesso em 04 de out. de 2013.

_____. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. A. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p 13-35.

OLIVEIRA, D. A. et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação** [online]. v.16 n.47, mai./ago. 2011. Disponível em:<<http://goo.gl/zvD1Hu>>. Acesso em 04 de out. de 2013.

PEDAGOGIA EM FOCO. **História da educação no Brasil**. Período da Segunda República. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado - No Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. 207p.

PINI, M. E.; MELO, S. D. G. Argentina e Brasil: mudanças e contradições nas políticas educacionais. In: OLIVEIRA, D. A.; PINI, M. E.; FELDFEBER, M. (Orgs.). **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p.41-62.

PINTO, J. M. R. O custo-aluno-qualidade na legislação. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M (Org.). **Conversas sobre o financiamento da educação**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p.73-88.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 23.^a ed., 1994. 390 p.

RAFAHIN, L. Planos de carreira dos servidores públicos depois da reforma de 2003. **L&C**. n.181. p.43-45, Julho 2013.

RELATÓRIO PESQUISA REMUNERAÇÃO DOCENTE 2012 CAPES/INEP/SECAD. Edital nº 001/2008. Projeto de Pesquisa Observatório da Educação: Remuneração dos professores das escolas públicas da educação básica; configurações, impactos, impasses e perspectivas. Brasília, 2008b.

RIESCO, M. **Estúdio de Remuneraciones del Magisterio**. Colegio de Profesores de Chile. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Chile, p. 1-34, 2002.

ROCHA, M. C. **Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho – uma análise da experiência de Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROJAS, P. Remuneración de los Profesores en Chile. **Revista Estudios Públicos**, Chile, n. 71, p.121-175, 1998.

ROMÁN. M. **La voz ausente de estudiantes y padres en la evaluación del desempeño docente**. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 49. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2010.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. **Educação e Sociedade** [online], v.31, n.112, p.981-1000, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/yE2LGo>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

SCHULMEYER, A. **Estado atual da avaliação docente em treze países da América Latina**. Disponível em: <<http://goo.gl/GBbdfJ>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

SILVA, C D. **Reclutamiento de docentes**: Orientaciones para el diseño de las políticas en América Latina. Documento PREAL nº 62. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Julio 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/kdmKt5>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SILVA, I. F. **Fetice e resistência na política educacional do Paraná**: um estudo de caso sobre a gestão escolar e sua relação com a democratização do ensino. 118 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1996. p.15-39.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação da educação básica e gestão das políticas públicas: uma relação em construção. In: BONIN, Iara et al. **Trajetórias e processos de ensinar e aprender: políticas e tecnologias**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p.689-702.

SOUSA. S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério: Premiar o Mérito? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.2, n.2-3, p.81-93, jan./dez. 2008.

SOUZA, A. N. A modernização do trabalho de professores: processo de precarização e ataque ao trabalho. In: 36ª Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia/SP, **Anais do Encontro – GT 08 – Educação e Sociedade**.

SOUZA, A. N. Organização e condições do trabalho moderno: precarização do trabalho docente. In: **III Seminário da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação**. Rio de Janeiro, 2011.

SUPIOT, A. A crise do espírito de serviço público. **Revista da Associação de Docentes da UFRGS**, Porto Alegre, v.5, n.7, p.17-25, jul. 1995.

TARTUCE, G. L. B.; NUNES, M. M. R.; ALMEIDA, P. C. A. Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.40, n.140, p.445-477, maio/ago. 2010.

TEDESCO, J. C. Prólogo. In: FANFANI, E. T. **La condición docente**: análisis comparado de la Brasil, Perú y Uruguay. 1.^a ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005. p.11-14.

TEODORO, A. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: TEODORO, A. (orgs.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação**: estudos ibero-americanos. Brasília: Líber Livro Editora, 2008, p.19-38.

TERIGI, F. **Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina**. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 50. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2011, n. 50.

TIRAMONTI, G. El Banco Mundial y la agenda educativa. **Cuadernos de Pedagogía**, Barcelona: Ciss Praxis, v.1, n.308, p.57-60, 2001.

TORRECILLA, F. J. M. Avaliação do desempenho e carreira docente: um estudo em cinquenta países da América e Europa. In: BALZANO, S. (org.). **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. Brasília: CONSED, UNESCO, 2007. p.21-27.

TORRES, R. M. Tendências da formação docente nos anos 90. In: WARDE, M. J. (Org.). **Novas políticas educacionais**: críticas e perspectivas. São Paulo: PUC/SP, Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: história e filosofia da educação, 1998. p.173-191.

TORRECILLA, F. J. M. **Evaluación Del desempeño y Carrera Profesional docente**. Una panorámica de América Y Europa. 2.^a Ed. Santiago de Chile: la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2007. 124 p.

TROJAN, R. M. Políticas educacionais na América latina: tendências em curso. **Revista Ibero-americana de Educación**, n. 51/1, 15 de diciembre de 2009.

UNESCO. **Perfil dos professores brasileiros**: o que fazem o que pensam o que almejam. Pesquisa Nacional UNESCO. São Paulo: Moderna, 2004. 224 p.

VAILLANT, Denise. **Construção da profissão docente na América Latina: tendências, temas e debates**. Santiago de Chile: Documento PREAL n.º 31. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2004. Disponível em: < <http://goo.gl/QrSa4d>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

VAILLANT, D.; Y ROSSEL, C. **Docentes en Latino américa hacia una radiografía de la profesión**. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2006.

VEZUB, L. F. La formación y el desarrollo profesional docente frente à los nuevos desafíos de la escolaridad. **Profesorado: Revista de curriculum y formación del profesorado** [online]. v.11, n.1, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/LN3ODs>>. Acesso em: 13 out. 2013.

VIEIRA, J. D. **Piso salarial profissional nacional dos educadores**: dois séculos de atraso. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, 2007. 144p.

XIMENES, S. B. (coord.) **Em Questão 7 - Lei do piso: debates sobre a valorização do magistério e o direito à educação no STF**. São Paulo: Ação Educativa: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. 84p.

ANEXO 1 - CARREIRA DOCENTE: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA CHILENA

*Diana Cristina de Abreu*⁷⁷

INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Quando do meu ingresso em 2010, no curso de doutorado na Universidade Federal do Paraná, na linha de políticas educacionais, apresentei como intenção de pesquisa, um objeto de estudo que me acompanha há alguns anos, e que se refere à Carreira Docente. Desde o início, analisei a influência das reformas educacionais empreendidas na América Latina, em especial após os anos 90, no que diz respeito às repercussões na carreira docente.

Na análise sobre Carreira Docente, considero inicialmente sua dimensão jurídica, ou seja, o conjunto de regras reguladoras da profissão que, geralmente, vem definido nos estatutos ou planos de carreiras. Tais regras estabelecem diretrizes quanto à condição de ingresso, definição de cargos e funções, jornadas de trabalho, fixando as formas como se darão as remunerações e as respectivas evoluções salariais, entre outras.

Em seguida, considero que tal regulação constrói paulatinamente a profissão docente, e nos permite pensar a qualidade da educação.

Estudos que apresentam o foco de análise de dimensões da atuação docente, nas condições de trabalho e na formação docente estão no topo da agenda política (TROJAN, 2010). Tanto os pesquisadores têm se ocupado da temática, quanto às esferas governamentais e os organismos multilaterais.

Tedesco (2007) destaca que, especialmente a partir da constituição do Estado-Nação capitalista, em meados do século XIX, tem-se dado uma sobrecarga valorativa e ideológica à função dos docentes, nos diferentes sistemas de ensino. Primeiro, o autor destaca que, a origem dos sistemas de ensino universal e obrigatório foi fundamental para a consolidação das identidades nacionais, e por isso, os professores eram detentores de profundo prestígio social. Em períodos posteriores, foram considerados os profissionais tecnicamente responsáveis pelos resultados da aprendizagem dos alunos, e, no contexto atual, os professores são

⁷⁷ Doutoranda na Universidade Federal do Paraná - UFPR sob orientação do professor Dr. Ângelo Ricardo de Souza. E Professora da educação básica pública.

culpabilizados pelo fracasso da escola e vitimizados pela deteriorização das condições nas quais desenvolvem o próprio trabalho.

Isto posto, e considerando as análises de autores como Krawczyk, Campos e Haddad (2000), Krawczyk Wanderley (2003), Oliveira (2003, 2004), Oliveira (2009), Teodoro (2008) e Krawczyk Vieira (2008), Evangelista & Triches (2008) sobre as reformas educacionais, constata-se alguns consensos em torno das reformas empreendidas na América latina. Para Casasses (2001), o primeiro ciclo de reformas focalizava a expansão do sistema educativo, objetivando que o maior número de pessoas ingressasse no sistema. O segundo ciclo apresenta um enfoque direcionado à gestão do sistema e da qualidade do ensino. Neste sentido, os temas que ganharam evidência foram: as políticas de financiamento; a descentralização da gestão educacional e a criação de sistemas de avaliação da qualidade da educação.

Tomando particularmente, o ciclo de reformas iniciadas nos anos 90, compactuo da conclusão de Oliveira (2004) que:

As reformas educacionais iniciadas na última década no Brasil e nos demais países da América Latina têm trazido mudanças significativas para os trabalhadores docentes. São reformas que atuam, não apenas no nível da escola, mas em todo o sistema, repercutindo em mudanças profundas na natureza do trabalho escolar (OLIVEIRA, 2004).

Para verificar como as reformas influenciaram e continuam influenciando no trabalho docente, no início da elaboração da minha pesquisa, realizei uma análise nos documentos produzidos ao longo dos anos 90 até os dias atuais. Sem dúvida, desde o início das produções documentais do PREAL⁷⁸ - Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe - o trabalho docente ganha evidência nas produções, entretanto ele aparece imerso nas temáticas, foco das reformas, já descritas anteriormente.

⁷⁸ El PREAL es un proyecto conjunto Del Diálogo Interamericano con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, CINDE, con sede en Santiago de Chile. Estas organizaciones han delegado su manejo y dirección en dos codirectores: Jeffrey M. Puryear, por parte del Diálogo Interamericano, y Marcela Gajardo, por parte de CINDE. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan, o han brindado, las siguientes organizaciones: United States Agency for International Development (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Global Development Research Network, Internacional Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), la Fundación Tinker, GE Foundation, entre otros donantes.

O que chama atenção, no entanto, é o enfoque dos trabalhos a partir de 2002⁷⁹. Estes passaram a focar, de forma mais explícita, o que ousou chamar de uma concepção de carreira docente para os trabalhadores da educação pública na América Latina.

Claramente, percebe-se nos documentos a preocupação com as formas de recrutamento dos futuros profissionais que irão exercer a docência, sua formação inicial, e, notadamente, destaca-se a busca pela afirmação de um modelo de carreira docente que supere as estruturas tradicionais existentes, as quais conjugam o trinômio: tempo de serviço, titulação acadêmica e experiência enquanto formas de evolução salarial.

Desta forma, destaco que o questionamento das estruturas tradicionais evidenciados nos textos oficiais analisados possibilita outros critérios de incentivos salariais aos docentes, em especial a avaliação de desempenho, bônus.

A pesquisa que está sendo desenvolvida, no âmbito na tese de doutoramento, tem como um de seus flancos, a análise das estruturas de carreira vigente em alguns estados brasileiros (onze) no total. Isso está sendo possível já que, desde 2009, integro o grupo do NuPE – Núcleo de Pesquisa em Políticas educacionais da UFPR no Projeto de Pesquisa do Observatório da Educação intitulada: Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas. A Coleta dos dados nessa dimensão decorreu do esforço institucional das várias equipes estaduais.

⁷⁹ Em especial destacamos: Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes. (Morduchowicz, 2002); Formación de Formadores. Estado de la Práctica. (Vaillant. 2002); Remuneración de los Docentes en 12 Países Latinoamericanos: Quiénes son los Docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones. (Liang 2003); Sindicatos Docentes y Gobiernos: Conflictos y Diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina. (Palamidessi. 2003); Construcción de la Profesión Docente en América Latina. Tendencias, Temas y Debates. (Vaillant.2004). La Remuneración de los Maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?(Castro & Ioschpe. 2007); Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina. (Hunt. 2009); La oferta, la demanda y el salario docente. Modelo para armar. (Morduchowicz, 2009); Evaluación Docente: prácticas vigentes en los países OCDE y una revisión de la literatura. (Isorè. 2009); La voz ausente de estudiantes y padres en la evaluación del desempeño docente. (Román. 2010); Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. (Terigi, 2010); Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación. (Danielson 2011); Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. (García. 2011); Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. (Morduchowicz 2011); Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos de los docentes en seis naciones, (Ingersoll, 2011); Formación Docente. (Louzano & Morduchowicz. 2011); Estandares y evaluación docente en México: el estado del debate. Barrera& Myers. 2011); Reclutamiento de docentes: Orientaciones para el diseño de las políticas en América Latina (SILVA,2012).

As categorias de análise que utilizopara estudar os Planos de Carreiras e estatutos que regulamentam a carreira docente nestes estados são: a) Tipo de admissão/ingresso e acesso; b) Formas de progressão/evolução; c) Componentes do vencimento, salário e subsídio; d) Jornada de trabalho; e) Componentes de estímulo à formação; f) Componentes de condições de trabalho; g) Relações com entidades de classe.

O plano teórico e conceitual da análise da carreira docente estão sendo os estudos sobre as reformas educacionais e as suas implicações na construção do modelo de carreira docente que está sendo vivenciado na América Latina.

Neste sentido, justifica-se outro flanco de trabalho desta pesquisa, que se trata de uma análise da concepção de carreira docente produzida pelas reformas educacionais no Chile, primeiro país a adotar a reforma de Estado e a política educacional sugerida pelos organismos internacionais. As mesmas categorias de análise utilizadas para o Brasil serão confrontadas à realidade chilena.

Na discursiva teórica sobre a padronização das reformas e políticas educacionais para a América Latina, no contexto da globalização, considera-se que as políticas educacionais orientadas para a América Latina no período em questão, tiveram orientações de agências internacionais, que priorizavam a eficiência e qualidade, o fomento de políticas de avaliação e controle, a descentralização e autonomia, a privatização, e uma formação de recursos humanos voltadas para o aumento de competitividade na ordem global (PINI & MELO, 2011, p.41).

Assim, esta pesquisa também se propõe a testar tal discursiva, analisando-lhe as interferências das reformas na carreira docente até os dias atuais. Consideramos os casos do Brasil e do Chile, pois, conforme Dale (2004), a depender das condições de cada país, as reformas obtiveram resultados diversos.

Tanto o Brasil quanto o Chile, atualmente (2010/2012), experimentam um período interessante, no tocante à carreira docente.

A primeira Conferência Nacional de Educação/CONAE deveria subsidiar a construção do Sistema nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação 2011/2020. Na prática, ainda em setembro de 2012, o novo Plano Nacional de Educação tramita no legislativo nacional, mas destaco que algumas questões tidas como centrais para a carreira docente já estão sendo debatidas amplamente. Em 2011, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional em sua integralidade a lei que estabelece em 2008, o Piso Salarial Profissional Nacional para os docentes

da educação básica. Vale destacar que o MEC – Ministério da educação está regulamentando uma Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente.

No Chile, há anos vem ocorrendo debate intenso entre governo, entidades sindicais e docentes para a formulação de um novo projeto de carreira profissional docente, que reestabeleça direitos perdidos com a municipalização da educação. Em suma, em março de 2012, o governo apresenta um projeto de lei que recebeu profundas críticas do sindicato e dos docentes que se organizam e apresentam também a sua proposta de lei. Foram promovidos seminários, e construída a jornada nacional de reflexão docente, em agosto de 2012.

Este interessante e propício contextosocial, somado ao desenrolar da minha pesquisa de doutorado, favoreceu-me a decisão de pleitear uma bolsa sanduíche junto ao Programa Institucional de Bolsas de doutorado sanduíche no exterior (PDSE) da CAPES, uma vez que a imersão cultural e o contato com os pesquisadores chilenos serão muito importantes, pois agregarão experiências valiosas para minha formação acadêmica e trajetória profissional.

PLANO DE ESTUDOS: OBJETIVOS E CRONOGRAMA

Objetivos

- ✓ Analisar as estruturas das carreiras dos trabalhadores docentes da educação básica, no Chile, tendo como foco a influência das reformas educacionais na regulação e gestão dos sistemas de carreiras docentes.
- ✓ Revisitar, conhecer novos títulos e analisar a bibliografia chinela sobre as Reformas educacionais na América Latina e Carreira docente.
- ✓ Apreender como ocorrem as promoções/evoluções nas carreiras docentes instituídas pelo conjunto de legislação docente.
- ✓ Aprofundar a discussão sobre a concepção de Carreira Profissional Docente presente no debate e reivindicações do Colégio de professores do Chile.
- ✓ Comparar o modelo Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente do Brasil e o Exame de Excelência pedagógico, proposto pelo governo chileno.

- ✓ Identificar como reformas educacionais propaladas e desenvolvidas pelo PREAL interferem na atual estrutura de carreira dos docentes no Chile.
- ✓ Comparar as legislações nacionais para carreira docente do Chile e do Brasil.
- ✓ Analisar os elementos constitutivos da carreira docente, como recrutamento, jornada de trabalho, remunerações, incentivos por desempenho no Brasil e Chile estabelecendo regularidades, singularidades e afastamentos.
- ✓ Identificar se as atuais estruturas e carreira docente favorecem os processos de individualização na gestão do trabalho docente.
- ✓ Analisar se as atuais estruturas de carreira favorecem a permanência do docente em sala de aula.
- ✓ Realizar Leituras Orientadas que componham outras atividades, tais como cursos e seminários.
- ✓ Participar e promover intercâmbio com pesquisadores chilenos.
- ✓ Produzir um trabalho para apresentar em evento no Chile ou em outros países latinos.

Cronograma de Atividades por Mês/Ano:

PERÍODO	ATIVIDADES
FEVEREIRO/2013 (No Brasil)	<ul style="list-style-type: none"> • Exame de Qualificação da Tese de Doutorado.
MARÇO de 2013 (No Chile)	<ul style="list-style-type: none"> • Organização inicial dos estudos. • Início do trabalho de orientação com o Prof. Dr. Sebastián Donoso Díaz. • Contato com os diretores do Colégio de Professores no Chile. • Visita, contato e coleta de material no Preal - Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe sede chilena.
ABRIL de 2013 (No Chile)	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento bibliográfico nas Bibliotecas da Universidade de Talca e outras universidades chilenas. • Estudo da regulamentação da carreira docente no Chile.
Maio de 2013 (No Chile)	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em Cursos, Seminários, e outros, sobre carreira docente, reformas educacionais, trabalho docente e temas correlatos. • Leitura e análise de obras selecionadas.
Junho de 2013 (No Chile)	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em Cursos, Seminários, outros sobre Gestão e Organização Escolar. • Continuação das leituras e análise de obras selecionadas.
Julho de 2013 (No Chile)	<ul style="list-style-type: none"> • Organização dos dados colhidos. • Redação de um Relatório contendo sistematização sobre a bibliografia Chilena sobre carreira docente.
Agosto de 2013 (No Chile)	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão do trabalho de orientação. • Redação final do relatório.

Setembro (2013) a março (2014) (No Brasil)	• Preparação do texto de doutoramento para defesa.
Março de 2014 (No Brasil)	• Defesa da Tese de Doutorado

REFERÊNCIAS

- CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.114, p.7-28, 2001.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio-ago. 2004.
- EVANGELISTA, O.; TRICHES, J. Reconversão, alargamento do trabalho docente e Curso de Pedagogia no Brasil. In: **Seminário Redestrado Nuevas Regulaciones En América Latina**, 7, 2008. *Anais*. Buenos Aires: Agencia; UBA, 2008.
- OLIVEIRA, J. F. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- KRAWCZYK, N. R.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Reformas em debate. Campinas/ SP: Autores Associados, 2000. V. 1. 140p. (Coleção educação contemporânea)
- KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. (Org.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora e PUC/SP, 2003. 135p.
- KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008
- OLIVEIRA, D. A. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003
- OLIVEIRA, D. A. **A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização**. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.89, set./dez. 2004, p.1127-1144.
- FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009
- PINI, M. E.; MELO, S. D. G. Argentina e Brasil: mudanças e contradições nas políticas educacionais. In: OLIVEIRA, D. A.; PINI, M. E.; FELDFEBER, M. (Orgs.). **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p.41-62.
- TEDESCO, J. C. Prólogo. In: FANFANI, E. T. **La condición docente: análisis comparado de la Brasil, Perú y Uruguay**. 1.^a ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005. p.11-14.
- TEODORO, A. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: TEODORO, A. (orgs.). **Tempos e andamentos nas**

políticas de educação: estudos ibero-americanos. Brasília: Líber Livro Editora, 2008, p.19-38.

TROJAN, R. M. Políticas educacionais na América latina: tendências em curso. **Revista Ibero-americana de Educación**, n. 51/1, 15 de diciembre de 2009.

ANEXO 2 – COMPONENTES DE REMUNERAÇÃO DO SETOR MUNICIPAL/LEI N.º 19.070/1991 E SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES

Denominação	Conceito	Marco legal	Critério
Remuneración Básica Mínima Nacional	Caracteriza-se pelo produto da multiplicação de um valor mínimo da hora cronológica fixada por lei pelo número de horas definidas no contrato de cada professor. O reajuste é feito com base nos mesmos percentuais que se reajustam as remunerações do setor público	Artigos 35, 83 y 5 da lei 19070.	Vencimento Básico
Asignación de Experiencia	Um incentivo econômico aplicado sobre a RBMN, na forma de um bônus. Nos primeiros dois anos de serviço é pago 6,76% da RBMN e em seguida 6,66%, até completar 15 bônus.	Artigo 48º de la Ley 19.070, Decreto Supremo 264 de 26.07.91 publicado Diario Oficial 17.08.91 y arts. 106, 107, 108 y 109 del D. 453/91.	Antiguidade
Asignación de Perfeccionamiento	Um bônus que se obtém através da acumulação de pontos por cursos e certificados de aperfeiçoamento. Considera-se cursos de Pós-títulos ou pós-graduação acadêmica, realizados em Instituições de educação superior. Um responsável pelo estabelecimento de ensino realiza o cadastro num portal eletrônico chamado de SCAP (Sistema Computacional de Asignación de Perfeccionamiento). O cálculo para este bônus é realizado considerando os anos de Serviço e a pontuação nos cursos. O máximo de percentual sobre a RBMN neste caso é 40%. A lei 19.715 de 2001, estabeleceu que serão considerados o máximo de 800 horas anuais.	Art. 49 Estatuto Docente. Artigo. 110 a 117. Decreto 453/91 e Decreto 789/92 e lei 19.715 de 2001	Formação continuada e titulação acadêmica
Asignación de Responsabilidad Directiva	incentivo para aqueles que desenvolvem funções diretivas e técnicas pedagógicas. O cálculo é feito também com base na RBMN, assim o diretor recebe até 25.	Art. 51 Est. Doc. e 120 a 124 do Decreto 453/91	Bônus Responsabilidade por função
Asignación de Responsabilidad Técnico Pedagógica	Se paga aqueles que desempenham cargos correspondentes a funções técnicas pedagógicas. O cálculo é feito também com base na RBMN, os que possuem responsabilidade pedagógica podem receber até	Art. 51 da lei 19.070 y 120 a 124 do Decreto 453/91	Bônus Responsabilidade por função

	20% a mais.		
Asignación por en Desempeño Condiciones Difíciles	Bônus destinados aos docentes de estabelecimentos dos setores municipais e particulares subvencionados. Esse bônus é garantido para o exercício da docência em locais de difícil acesso geográfico, com alto índice de marginalidade sócio cultural, critérios econômicos, dificuldades de comunicação. Cabe ao Departamento de Educação Municipal indicar quais os estabelecimentos de ensino; a Secretaria Regional Ministerial da educação (SEREMI) indica os locais e quais os percentuais de direito dos servidores, neste caso o bônus pode chegar a 30% da RBMN ⁸⁰ .	Art. 50 da lei 19.070. EArts. 118, 119 e 158 D.453/91, D.427/91	Localização do estabelecimento
Remuneración Adicional	Caracteriza-se por um valor adicional que tiveram direitos profissionais da educação do setor municipal quando o total das remunerações que recebiam na data de início da vigência da lei era superior à somatória da Remuneração Básica Mínima Nacional.	Artículo 3º transitorio de la Ley 19.070	
Asignación Especial de Incentivo Profesional	O critério neste caso é o mérito, podendo ser paga por estabelecimento ou por docentes. Quem define é o próprio empregador e só é paga no âmbito municipal.	Artigo 47º da lei 19.070	Mérito
Incremento a las Asignaciones de Experiencia, Perfeccionamiento y Responsabilidad.	São definidas a critério das municipalidades, podendo ser permanentes ou temporárias. Se justificam por razões fundamentadas em mérito, podem ser pagas a alguns ou para a totalidade de profissionais da educação.	Art. 47 Estatuto Docente	Mérito
Unidad de Mejoramiento Profesional	É um benefício fixo que é concedido aos profissionais da educação básica e média que tenham uma jornada semanal igual ou superior a 30 horas cronológicas para um ou mais empregadores. Os profissionais da educação que trabalham menos de 30 horas cronológicas recebem proporcionalmente estes valores. A partir de 2002 o valor desse montante passou a ser	Artigo. 54 do Estatuto Docente, artículo 2º da Lei 19.278 y Lei 19.715 de 2002.	

⁸⁰ Segundo o colégio dos professores, os valores e quais estabelecimentos farão jus ao recebimento sempre gera polêmica, já que estabelecimentos muito próximos e sob as mesmas condições são classificados de forma diferentes em relação ao bônus.

	no máximo 25% da hora cronológica definida na RBMN.		
Unidad de Mejoramiento Profesional Complementario	Este bônus mensal e fixo, que foi estabelecido para profissionais da educação que em 1993, data de aprovação da lei tinham mais de 12 anos de trabalho na municipalidade e contratos superior ou inferior a 30 horas cronológicas.	Arts. 56 y siguientes de la Ley 19.070, artículo 3° de la Ley 19.278 de 1993.	Antiguidade
Planilla complementaria	Estabelece um valor mínimo, e caso toda a remuneração que o docente tem direito não chegue a Remuneração Mínima Total este terá direito a uma complementação. Esse montante é variável entre um docente e outro.		Complementação do vencimento
Bonificación Proporcional, artículo 8° de la Ley 19.410/1995.	Trata-se de uma Subvenção Adicional especial, SAE. Que tem como base a RBMN e no cálculo também leva em consideração a carga horária contratual. Originou-se na Lei 19.410 de 1995 e a quantia varia de docente para docente mesmo quando trata-se do mesmo número de horas contratuais.	artículo 8° de la Ley 19.410/1995	Outros
Bonificación Excelencia Pedagógica	É uma bonificação destinada aos estabelecimentos educacionais subvencionados qualificados como de excelente desempenho no Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), segundo a seleção realizada pelo Ministério de educação a cada dois anos.	Art. 15 Lei 19.410 de 1995	Desempenho Institucional
Horas Extraordinárias	O direito às horas extraordinárias, se configura da necessidade de realizar trabalhos imposteráveis com ordem do chefe imediato extensivo a jornada diária de trabalho ou em sábados e domingos.	Artigos 29 ao 32 do código do trabalho, aplicável ao pessoal docente, segundo o artigo 71° do estatuto docente.	Hora-extra
Asignación Variable por Desempeño Individual	-É resultante do Sistema de Avaliação Docente, no qual os professores têm seu desempenho classificados como Destacados, Competentes, Básico e Insatisfatório. Os professores classificados nos dois primeiros conceitos podem realizar uma prova de conhecimento da área específica de atuação e fundamentos pedagógicos. São consideradas para a definição do bônus um percentual de até 25%		Mérito de desempenho individual e

	do valor da RBMN, e pode variar de docente para docente a depender do desempenho tanto no sistema de avaliação nacional quanto na prova específica.		
Asignación Variable Desempeño Colectivo por	No início do ano letivo equipe docente, técnica pedagógica e direção realizam um plano de metas para a escola em âmbito municipal. A escola deve ter no mínimo 250 alunos, neste caso o chamado convênio de desempenho coletivo, deve ser apresentado a comunidade escolar e cumpridas as metas fiscalizadas pelo ministério da educação, o pessoal docente recebe em 4 parcelas (sempre com referência ao ano anterior) um montante que pode chegar a 20% da RBMN.	Ley 19933 de 2004	Desempenho coletivo institucional e
Bônus Extraordinário anual	Este bônus é pago em dezembro de cada ano e caracteriza-se pelo excedente devido da bonificação proporcional e da planilha complementar, só é concedido quando existe esta sobra de recursos e são consideradas as horas de contratos de cada docente para a efetivação do cálculo.	Lei 19.410, lei 19.070, e 19598.	Outros
Complemento de zona	Paga-se em localidades onde a subvenção estatal para a educação é realizada também sob o conceito de complementação de zona, assim com base na RBMN é feito um cálculo adicional e entregue aos docentes.	Lei 19.070/1991	Localização do estabelecimento
Refuerzo educativo	Bônus salarial atribuído para professores que realizam atividades pedagógicas com estudantes de escolas subvencionadas classificados com desempenho insuficiente são considerados preferencialmente estabelecimentos com maior nível de risco social.	Decreto 835 de 1995	Alunos especiais
Red de Maestros e maestras	Os professores que se habilitam no processo de avaliação de desempenho AEP postulam a Red de Maestros, e além de implicações no seu desenvolvimento profissional, com a possibilidade de tutorias, redução da jornada em sala de aula, estágios no exterior etc recebem outro bônus salarial com a mesma denominação. O	Lei 19715 de 2002	Desempenho individual

	montante também é definido considerando as horas de contrato do docente e é pago trimestralmente. O professor aprovado na AEP apresenta um projeto ao ministério da educação, este projeto não pode exceder a 160 horas anuais, neste ele se compromete a realizar atividades pedagógicas com cronogramas e prazos definidos.		
Bonificación profesores encargados de escuelas rurales	Destina-se a professores com no mínimo 44 horas semanais que trabalham em escolas rurais, e ser o responsável pela escola, sendo este nomeado para tal função por autoridade municipal. O critério para uma escola ser assim classificada, é seu distanciamento da zona urbana, pertencer a um município com menos de 5.000 habitantes, e com densidade populacional de dois habitantes por quilômetro quadrado.	Lei 19715 de 2002	Localização do estabelecimento

FONTE: Elaborado pela autora com base nas legislações citadas, nas informações obtidas junto ao Departamento Provincial de Educação de Linares/Chile, e nos critérios para a remuneração docentes definidas em TORRECILLA, 2007.